



VOTO CONCURRENTENTE QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA EN EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/CG/192/2019, INICIADO EN CONTRA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y ACCIÓN NACIONAL Y OTROS, DERIVADO DE LA VISTA DADA POR LA AUTORIDAD ELECTORAL, RESPECTO DEL SUPUESTO USO INDEBIDO Y REPRODUCCIÓN NO AUTORIZADA DE LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN LISTAS NOMINALES DE ELECTORES DEFINITIVAS CON FOTOGRAFÍA DE LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES 2015-2016 Y 2016-2017 CELEBRADOS EN VERACRUZ.

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 7, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presento **VOTO CONCURRENTENTE**, respecto del punto 5.27 del orden del día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante Consejo General del INE) celebrada el pasado 4 de febrero de 2022, consistente en el Proyecto de Resolución del Consejo General del INE, respecto del procedimiento sancionador ordinario con número de expediente UT/SCG/Q/CG/192/2019, iniciado en contra de los Partidos Políticos de la Revolución Democrática y Acción Nacional (en adelante PRD y PAN) y otros, derivado de la vista dada por la autoridad electoral, respecto del supuesto uso indebido y reproducción no autorizada de la información contenida en listas nominales de electores definitivas con fotografía (en adelante listas nominales) de los Procesos Electorales Locales 2015-2016 y 2016-2017 celebrados en Veracruz.

Decisión Mayoritaria

En la Resolución aprobada por votación unánime de las y los Consejeros del Consejo General del INE, en lo que interesa, se determinó que se acredita la infracción imputada al PAN, PRD, así como a José Alfredo Ceja Castro y Óscar Camacho Delgado, como integrantes de la Junta Municipal Electoral de Cosamaloapan, Veracruz, y Óscar Camacho Delgado, como Secretario del Ayuntamiento de Cosamaloapan, Veracruz; lo anterior al haber existido un uso indebido y reproducción no autorizada de la información contenida en las listas nominales de los Procesos Electorales Locales 2015-2016 y 2016-2017, derivado que el Ayuntamiento de Cosamaloapan, con motivo de la celebración de la elección extraordinaria de Agente Municipal de Nopaltepec, Cosamaloapan, Veracruz, llevada a cabo el 3 de marzo



de 2019, remitió al Tribunal Electoral de Veracruz reproducciones en fotocopia de 9 cuadernillos que contienen las listas nominales, documentación electoral que fue utilizada en dicha elección extraordinaria y no se justifica su procedencia.

Por lo que se aprobó lo siguiente:

1. Se impone al PAN una multa por 1,500 Unidades de Medida y Actualización (en adelante UMA), equivalente a \$127,735.00.
2. Se impone al PRD una multa por 1,500 UMA, equivalente a \$127,735.00.
3. Se ordena remitir copia certificada de esta Resolución y de todas las actuaciones que integran el expediente en que se actúa, a la persona Titular de la Contraloría Interna del Ayuntamiento de Cosamaloapan, Veracruz, para que individualice e imponga la sanción a José Alfredo Ceja Castro y Óscar Camacho Delgado, como integrantes de la Junta Municipal Electoral de Cosamaloapan, Veracruz, y Óscar Camacho Delgado, como Secretario del Ayuntamiento de Cosamaloapan, Veracruz.

Motivos de disenso

Si bien comparto el sentido en que la Resolución fue aprobada por las y los Consejeros Electorales del Consejo General del INE y, por lo tanto, se coincide en que se acreditó una infracción por un indebido uso de cuadernillos que contenían las listas nominales, existe en mi postura un disenso en la parte argumentativa del proyecto y en algunas determinaciones que se adoptan, por lo que a continuación presento las razones en las que difiero y las consideraciones que pudieran haber sido tomadas en cuenta por la mayoría.

1. Considerar en la conducta infractora la reproducción de las portadas.

No comparto la decisión mayoritaria de sancionar, no sólo la reproducción de las listas nominales en sí, sino además la **reproducción de las portadas** de los cuadernillos que las contenían.

En efecto —de acuerdo con la Resolución aprobada por la mayoría del Consejo General—, por lo que hace a la conducta atribuida al PAN se concluyó que se acreditó la reproducción indebida de **5 portadas** y 2 cuadernillos completos, mientras que, por lo que hace a la conducta atribuida al PRD se reprochó que se reprodujeron **2 portadas** de cuadernillo; asimismo, de manera indebida se reprodujo contenido de las listas nominales con datos de 3,830 personas.



CONSEJERO ELECTORAL
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Al respecto, considero que el reproche de la reproducción de las portadas es incorrecto porque no encuentra asidero jurídico, ya que la conducta del tipo administrativo se refiere al *uso indebido de la lista nominal de electores*, siendo que, desde mi perspectiva, **jurídicamente las portadas no forman parte de dicho listado nominal**. Es decir, es evidente que desde el plano fáctico o de la realidad, las portadas sí forman parte de los cuadernillos porque corpóreamente están adheridas a ellos, mas jurídicamente no pueden considerarse parte de los listados nominales porque únicamente contienen datos de identificación del cuadernillo, pero no datos personales de ningún tipo.

En efecto, en mi consideración, la Resolución debió partir desde la definición que la propia LGIPE ofrece del concepto de listas nominales de electores, según la cual, en su artículo 147, párrafo 1, determina lo siguiente:

“Artículo 147.

1. Las listas nominales de electores son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el **nombre de las personas** incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido.

[...]

Partiendo de esa definición, es claro que las portadas no son, jurídicamente, listas nominales de electores, pues sólo contienen datos que identifican al cuadernillo, pero no así a las personas, puesto que los datos personales se encuentran en lo que la misma Resolución denomina “contenido” de los cuadernillos.

Así, es dicho *contenido* el que forma parte del bien jurídico y, por ende, es la parte de los cuadernillos que debe tutelarse mediante la imposición de sanciones. Pretender, como lo hace la Resolución, sancionar la reproducción de las portadas de los cuadernillos implica, desde mi punto de vista, una extensión artificial e indebida de la antijuricidad para alcanzar también a las conductas que no vulneran datos personales, por lo que se estaría pretendiendo basar la sanción de esta parte de la conducta típica en una especie de antijuricidad formal, pues la Resolución está viendo a las portadas, no como contenedoras de datos personales que deben protegerse, sino como meros elementos que, por el solo hecho de formar parte corpórea del cuadernillo, deben protegerse, lo que evidencia un formalismo excesivo que desconoce el principio de antijuricidad, el cual debe observarse, según se desprende de la tesis XLV/2002 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF), que lleva por rubro “DERECHO ADMINISTRATIVO



SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL”¹.

Por mi parte, en la conducta mencionada no advierto el elemento de *antijuricidad formal* porque no se está ante la contradicción entre una acción (uso, mediante la reproducción, de portadas de cuadernillos) y el ordenamiento jurídico (la regulación normativa del listado nominal, incluyendo las sanciones para su uso indebido), pero tampoco el

¹ DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL. Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables mutatis mutandis, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del ius puniendi estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del ius puniendi. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.



elemento de *antijuricidad material*, pues no existe una ofensa al bien jurídico tutelado (confidencialidad de los datos personales del listado nominal)².

En suma, considero que la Resolución reprocha en forma adecuada la reproducción indebida del contenido de los cuadernillos, esto es, de las listas nominales de electores, pero me separo de la decisión mayoritaria de sancionar, además, la reproducción indebida de las portadas porque considero que tal decisión carece de asidero jurídico y vulnera el principio de antijuricidad.

2. Remisión del expediente para que otro órgano sancione la conducta infractora

No comparto la decisión de, en lugar de sancionar directamente la conducta infractora, remitir copia certificada del expediente a la Contraloría Interna del Ayuntamiento de Cosamaloapan, para que sea ésta la que individualice e imponga la sanción en contra de José Alfredo Ceja Castro y Óscar Camacho Delgado, al ser ambos integrantes de la Junta Municipal Electora y este último secretario del Ayuntamiento de Cosamaloapan.

Para explicar mi postura, estimo pertinente comenzar apuntando que la Resolución aprobada adopta la medida mencionada con base en el artículo 457 de la LEGIPE, el cual señala textualmente lo siguiente:

Artículo 457.

1. Cuando las autoridades federales, estatales o municipales cometan alguna infracción prevista en esta Ley, incumplan los mandatos de la autoridad electoral, no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada, o no presten el auxilio y colaboración que les sea requerida por los órganos del Instituto, se dará vista al superior jerárquico y, en su caso, presentará la queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas o las denuncias o querellas ante el agente del Ministerio Público que deba conocer de ellas, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables.

Así, de acuerdo con la Resolución objeto de este voto concurrente, el INE sí tiene competencia para sancionar directamente a los partidos políticos denunciados, pero carece de la misma para sancionar directamente a las personas físicas porque tienen la calidad de servidores públicos, al ser integrantes de la Junta Municipal Electoral y del Ayuntamiento de Cosamaloapan.

Desde mi punto de vista, la lógica con la que está construida la Resolución aprobada por la mayoría es incorrecta porque, en primer lugar, debió descansar sobre la premisa fundamental relativa a que se está ante una infracción que lesiona directamente un bien

² Sobre la antijuricidad material y formal véase a MUÑOZ CONDE, Francisco y GARCÍA ARÁN, Mercedes, *Derecho penal. Parte general*, 4ª edición, Tirant lo Blanch, España, 2000, p. 343.



jurídico (el listado nominal) que, de **manera exclusiva**, corresponde al INE formar, administrar, resguardar, actualizar y vigilar. Ello, de conformidad con lo resuelto por la propia Sala Superior del TEPJF en el SUP-AG-0007/2019.

Es preciso mencionar que dicha determinación de la Sala Superior del TEPJF tuvo su origen en un conflicto competencial en donde, en un primer momento, el INE (a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral) **se había declarado incompetente** para conocer de la infracción consistente en la no devolución de cuadernillos que contenía las listas nominales, sosteniendo que los hechos se referían a una elección local, por lo que dio vista al OPLE de Oaxaca. Por su parte, éste último consideró que no era competente porque se trataba de una violación relacionada con el padrón electoral y la lista nominal de electores y, por ello, sometió a la Sala Superior del TEPJF la consulta competencial. La decisión del máximo órgano jurisdiccional en materia electoral fue en el sentido de considerar que el competente exclusivo sí era el INE, al ser la **autoridad única en materia de padrón y lista nominal** de electores, aunado a que la infracción no estaba relacionada con un proceso electoral local y a que la presunta irregularidad contravenía *normativa emitida por el INE* en materia de seguridad, resguardo, devolución y destrucción de la lista nominal de electores.

Así pues, tomando en cuenta que el INE es la autoridad única y exclusiva en materia de lista nominal de electores y partiendo de dicha premisa fundamental, la decisión mayoritaria debió advertir que no se estaba ante un caso como los que ya ha conocido en diversas ocasiones el Consejo General del INE que ameritaba dar vista a los superiores jerárquicos o sus equivalentes, pues en los que comúnmente se procede en tal sentido los bienes jurídicos (piénsese en la equidad en la contienda o en la certeza y oportunidad en la obtención de la información) son tutelados de manera compartida (atendiendo a los diversos criterios competenciales existentes) tanto por el INE como por las demás autoridades no electorales o electorales locales, lo que no ocurre en el caso de la lista nominal de electores, pues el diseño normativo concede la misión de su resguardo al INE y excluye a cualquier autoridad de la misma.

Bajo esa tesitura, considero que la mayoría del Consejo General no debió abdicar de la potestad sancionadora que detenta el INE y cederla a las autoridades locales, pues existe un marco normativo suficiente para mantener el *ius puniendi* en la órbita competencial de esta autoridad electoral nacional cuando se está ante violaciones que afectan el listado nominal de electores.

En este sentido, por principio de cuentas, la Resolución no debió considerar que estaba ante *sujetos activos calificados* (al ser servidores públicos) conforme al artículo 457, párrafo 1 de la LEGIPE ya citado, sino que se estaba ante *sujetos activos genéricos* conforme a los artículos 442, párrafo 1, inciso d) y 447, párrafo 1, inciso e), los cuales disponen textualmente lo siguiente:



Artículo 442.

1. Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en esta Ley:

[...]

d) Los ciudadanos, o cualquier persona física o moral;

[...]

Artículo 447.

1. Constituyen infracciones de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso de cualquier persona física o moral, a la presente Ley:

[...]

e) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.

[...]

Cabe mencionar que un ejercicio de revisión al marco normativo para que el INE mantuviera la potestad sancionadora en un asunto en donde la denunciada tenía el carácter de ente público se llevó a cabo en la Resolución INE/CG1543/2021, en donde esta autoridad electoral nacional sancionó a una Secretaría de Estado (la Secretaría de Cultura federal), siendo que, si se hubiera resuelto con la visión tradicional habría dado vista —como se está dando en el caso bajo estudio—, para que la sanción la impusieran los superiores jerárquicos. En dicho caso, la revisión al marco normativo llevó al INE a ver a la denunciada, no como una Secretaría de Estado, sino como una persona moral ordinaria (que poseía una concesión), según lo dispuesto en los aludidos artículos 442, párrafo 1, inciso d) y 447, párrafo 1, inciso e) de la LEGIPE, lo cual permitió que fuera el INE, y no el superior jerárquico, quien impusiera directamente la sanción.

En el caso que nos ocupa, en suma, estimo que debía hacerse un ejercicio similar de revisión al marco normativo conforme a los parámetros que he delineado y, bajo esa lógica, mantener en la esfera de atribuciones del INE la potestad sancionadora en casos de conductas infractoras que lesionen la confidencialidad del listado nominal de electores, por todo lo cual, si bien comparto que en la Resolución se sancione directamente a los partidos políticos, me aparto en el sentido de no sancionar directamente a las personas físicas y, en su lugar, remitir el expediente a la autoridad municipal para que sea ella la que ejerza esta potestad sancionadora.

3. El criterio de sanción

Otro aspecto que no comparto, es el relativo al criterio de sanción que se está empleando, pues el mismo no toma en cuenta las particularidades de cada conducta infractora desplegada por cada sujeto infractor (por un lado, el PAN y, por el otro, el PRD), ante todo lo relativo al universo de datos personales implicados en cada una de ellas.



VOTO CONCURRENTENTE

CONSEJERO ELECTORAL
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En efecto, a pesar que el universo de datos implicados en cada conducta infractora es distinto, la Resolución impone el mismo monto de sanción, esto es, 1,500 UMAS tanto para el PAN como para el PRD.

Considero que el criterio adoptado por la mayoría vulnera el principio de proporcionalidad de las penas, pues la misma lógica indica que ahí donde hay un mayor grado de desvalor de la acción debe existir una respuesta punitiva más severa y en donde el grado de desvalor es menor, la sanción también debe ser menor, siendo que, contrario a ello, la Resolución no advierte la menor diferencia, lo que trae como consecuencia desdibujar el aludido criterio de proporcionalidad de las sanciones.

No puedo compartir el criterio mayoritario porque sienta un precedente no deseable, ya que, si en este mismo expediente da igual afectar un número mayor o un número menor de datos personales, entonces en el futuro con base en esta decisión, podría llegar a sancionarse con las mismas 1,500 UMAS un caso en donde el universo de datos personales fuese considerablemente amplio y, por ende, especialmente grave, lo que implicaría dejar en estado de desprotección a los datos personales de las y los ciudadanos.

Conforme a ello, estimo que la mayoría debió adoptar un criterio diferenciador de sanción que permita advertir el grado de desvalor de la acción de cada una de las conductas y la afectación menor o mayor al listado nominal de electores, según el universo de datos personales implicados.

Por las razones expuestas, de manera respetuosa, emito el presente **VOTO CONCURRENTENTE**.

JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA
CONSEJERO ELECTORAL

