

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO ELECTORAL JAVIER SANTIAGO CASTILLO, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26 PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS PARA REGULAR LOS FLUJOS DE INFORMACIÓN ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL Y LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, EN FORMATOS Y BASES DE DATOS HOMOGÉNEOS QUE PERMITAN SU INCORPORACIÓN A LA REDINE.**

#### **INTRODUCCIÓN.**

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), en sesión extraordinaria celebrada el veinticinco de noviembre de dos mil dieciséis, aprobó los lineamientos para regular los flujos de información entre el INE y los Organismos Públicos Locales en las entidades federativas (OPL), en el punto 5 (cinco) del orden del día de la referida sesión.

#### **DISENSO RESPECTO A LA POSICIÓN MAYORITARIA.**

Voté en contra de ese Acuerdo pues considero que excede las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales otorgan al INE, en cuanto a las responsabilidades que debe asumir en la organización de los procesos electorales locales, específicamente al solicitar información, a través de formatos que denomina homogéneos, a los que tendrán que sujetarse las autoridades locales, en las siguientes materias que considero son atribución exclusiva de los OPL:

- ❖ Presupuesto;
- ❖ Base de datos del personal; y
- ❖ Cómputos distritales y/o municipales.

Considero además que, como he señalado, esta información es materia exclusiva del ámbito local y excede el ámbito de atribuciones del INE y no resulta útil para la realización de las tareas de este Instituto en la organización de las diversas etapas a su cargo de los procesos electorales locales, por lo que la regulación de estos flujos de información

homologados representa una intromisión indebida, innecesaria e injustificable en la vida interna y en las dinámicas organizacionales de los institutos locales, lo que representa una degradación de la autonomía e independencia constitucional y legal de la que gozan esos organismos.

Caso contrario es el relativo a la regulación de los flujos de información sobre conteo rápido; recepción de paquetes electorales; programa de resultados preliminares y registro de actas, pues para esos casos sí existe una racionalidad para establecer mecanismos de coordinación y homologar los flujos de información entre autoridades electorales, pues la información sobre estas materias posee una utilidad de la autoridad rectora para que se cuente con los mayores elementos posibles para la toma de decisiones y la resolución de los conflictos.

Lo anterior, toda vez que el Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral<sup>1</sup> estableció en su artículo Quinto Transitorio, la obligación para que el Consejo General del INE, aprobará a más tardar en el mes de noviembre del año en curso, los lineamientos para regular los flujos de información entre el INE y los OPL de las entidades federativas, tal y como se advierte a continuación:

[...]

#### **ARTÍCULOS TRANSITORIOS**

**QUINTO.-** *A más tardar en el mes de noviembre de 2016, la Comisión de Vinculación con Organismos Públicos Locales deberá presentar para su aprobación en el Consejo General, los lineamientos para regular los flujos de información entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales de las entidades federativas, en formatos y bases de datos homogéneos que permitan su incorporación a la RedINE. Una vez aprobados, dichos lineamientos deberán incorporarse como anexos a este Reglamento.*

[...]

Del mismo modo, en su artículo 443, párrafo 3, señaló que todas aquellas disposiciones de naturaleza técnica y operativa que aprobara el Consejo General del INE, y que deriven de

---

<sup>1</sup> Aprobado el pasado 7 de septiembre de 2016, mediante acuerdo INE/CG661/2016.



las normas contenidas en el citado Reglamento, deberán agregarse como anexos al mismo, tal y como es el caso concreto.

En este sentido, la parte considerativa del Acuerdo aprobado señala que la regulación de los flujos de información tiene como finalidad *“fortalecer la comunicación interinstitucional entre autoridades electorales, así como coordinar la generación, estandarización y publicación de información a cargo de los Organismos Públicos Locales **vinculada con los procesos electorales**, a efecto de que contribuya a la observancia del principio rector de máxima publicidad de la función electoral y el fortalecimiento de la transparencia y el acceso a la información.”*

No obstante lo anterior, la obligación antes señalada, no implica que el Acuerdo pueda regular flujos de información sobre materias que son atribución exclusiva de los Institutos Electorales de las entidades federativas, tales como:

- ❖ Presupuesto;
- ❖ Base de datos del personal; y
- ❖ Cómputos distritales y/o municipales.

Por lo que hace a estas materias el Acuerdo aprobado no sustenta debidamente las razones, causas y motivos que asisten al INE para exigirle a los OPL ese tipo de información, ya que no explica la utilidad para el cumplimiento de las atribuciones de ambas instituciones electorales; ya que solo intenta justificar dichos requerimientos de información en el principio de máxima publicidad, y como una contribución a la transparencia y el acceso a la información.

De ahí, que considero que el Acuerdo aprobado adolece de una adecuada motivación y fundamentación, ya que si bien es cierto que el INE, mediante interpretación, está facultado para estandarizar la organización de las elecciones federales y locales<sup>2</sup>, también lo es, que el Acuerdo se construyó en base a una lógica de superioridad jerárquica del INE y de subordinación de los organismos locales, estableciendo obligaciones unilaterales y desproporcionadas.

---

<sup>2</sup> De conformidad con los artículos 41, Apartado B de la CPEUM y 44, párrafo 1, incisos gg) y jj) de la LGIPE.

Refuerza lo anterior, lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la jurisprudencia intitulada **FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, CONCEPTO DE**, que la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 Constitucional, establece que todo acto de autoridad precisa encontrarse debidamente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero la obligación de la autoridad que lo emite, para citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada; y por lo segundo, que exprese una serie de razonamientos lógico-jurídicos sobre el por qué consideró que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa.<sup>3</sup>

## **PRESUPUESTO**

El presupuesto constituye información pública que los Institutos Electorales Locales deben difundir en sus portales de Internet, en cumplimiento a las obligaciones de transparencia que tienen conferidas. Toda vez que el presupuesto es un documento en el que se contiene una previsión generalmente anual de los ingresos y gastos relativos a una determinada actividad económica, es decir, constituye, por lo regular, un plan financiero anual.<sup>4</sup>

En este orden de ideas, si la información es pública, debe permanecer en la esfera de quien la origina; en este caso en los Institutos Locales (pues se trata de aspectos administrativos). El Acuerdo aprobado no justifica, ni expone razones ni motivos válidos del por qué solicita tal información a pesar de que la misma ya es pública.

De ahí que considero que al exigir la entrega de dicha información se está rebasando el ámbito de atribución, e invadiendo visiblemente la autonomía de los OPL, al pretender obtener información relativa a materias que son atribución exclusiva de los OPL; más aún cuando se pretende justificar que tal información corresponde al funcionamiento del INE.

Lo anterior, es así, en virtud de que nuestra Carta Magna en su artículo 116, fracción IV, inciso c); garantiza que en materia electoral las entidades federativas gozarán de autonomía en su funcionamiento, tal y como se advierte a continuación:

---

<sup>3</sup> SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, OCTAVA EPOCA, TOMO XIV, NOVIEMBRE DE 1994, P. 450.  
<http://info4.juridicas.unam.mx/const/tes/8/21/10111.htm>

<sup>4</sup> La gran Enciclopedia de Economía, consultable en  
<http://www.economia48.com/spa/d/presupuesto/presupuesto.htm>



**“Artículo 116. (...)**

*Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:*

*(...)*

**IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:**

*(...)*

**c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, *gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones*, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:**

*(...).”*

Aunado a lo anterior, es importante señalar que el artículo 98 de la LGIPE, especifica claramente que los OPLES están dotados de **personalidad jurídica y patrimonio propios, que gozarán de autonomía** en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, la propia Ley General, las constituciones y leyes locales, serán profesionales en su desempeño y se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

Por su parte el artículo 99, segundo párrafo de la citada ley, establece cómo se conforma el patrimonio de cada uno de los OPLES, y éste se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se les señalen en el presupuesto de egresos de cada entidad federativa, para la organización de los procesos electorales locales y para el financiamiento de los partidos políticos.

Las disposiciones antes citadas, claramente precisan que el Presupuesto de los Organismos Públicos Locales forma parte de su patrimonio, por lo que el Acuerdo aprobado no se construyó desde una lógica democrática inclusiva y federalista que atendiera a la autonomía constitucional de que están dotados los institutos electorales de los estados; atentando contra la autonomía, funcionamiento e independencia de las decisiones de los OPL, más aun cuando dicha información no resulta necesaria para el debido ejercicio de las atribuciones conferidas al INE.

## **BASE DE DATOS DEL PERSONAL**

Respecto a la base de datos del personal, el Lineamiento Primero establece que los requerimientos a los Institutos Locales, **serán de manera enunciativa y no limitativa**, como se advierte a continuación:

*"Primero*

***Objeto de regulación***

**1.** *Los presentes Lineamientos tienen como objeto regular los flujos de información en materia electoral, dentro de los cuales se encuentra, **de manera enunciativa, más no limitativa**, la relacionada con Presupuesto de los Organismos Públicos Locales y la Base de Datos de Personal; Prerrogativas y Financiamiento Público; Conteo Rápido; Recepción de Paquetes Electorales; Programa de Resultados Electorales Preliminares; Registro de Actas de Escrutinio y Cómputo; Cómputos Distritales, Municipales, de Circunscripción y de Entidad Federativa, y Sanciones en Materia de Fiscalización Impuestas a los Partidos Políticos, a efecto de fortalecer la comunicación interinstitucional entre autoridades, para establecer: (...)."*

Lo anterior, genera incertidumbre jurídica y un estado de indefensión para los institutos locales, porque si bien el formato aprobado no requisita datos personales, con la expresión relativa a que **los requerimientos aprobados son de manera enunciativa, más no limitativa**, se deja abierta la posibilidad a que de manera discrecional se pueda solicitar con posterioridad otra información diversa a la prevista en el formato aprobado.

Situación que deviene en ilegal, ya que no basta la rectoría de la función electoral que tiene el INE para organizar las elecciones, para pasar por alto que existen otras leyes dotadas de autonomía constitucional y que deben ser observadas plenamente.

Tal es el caso de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>5</sup>, que en sus artículos 68 último párrafo y 120, establece lo siguiente:

***"Artículo 68.*** *Los sujetos obligados serán responsables de los datos personales en su posesión y, en relación con éstos, deberán:*

---

<sup>5</sup> Además de las leyes de transparencia y protección de datos en las entidades federativas.



(...)

*Los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticación similar, de los individuos a que haga referencia la información de acuerdo a la normatividad aplicable. Lo anterior, sin perjuicio a lo establecido por el artículo 120 de esta Ley.*

(...).

*“Artículo 120. Para que los sujetos obligados puedan permitir el acceso a información confidencial requieren obtener el consentimiento de los particulares titulares de la información.*

*(...).”*

De tal suerte, que los términos del Acuerdo dejan abierta la posibilidad para que se requiera, de modo íntegro y detallado, la base de datos del personal que labora en los Institutos Locales, sin que medie la obligación de observar lo dispuesto en la Ley General de Transparencia en cuanto a la tutela de datos personales, ya que es información restringida en su modalidad de confidencial, puesto que está protegida y resguardada por una legislación distinta a la electoral; es decir, los datos personales de los servidores públicos se encuentran tutelados por la Ley antes citada, y sólo pueden ser entregados a terceros a partir del consentimiento expreso, o bien en razón del ejercicio de una función que en su caso expresamente le hubiese conferido la ley al INE.

No obstante lo anterior, con base en una supuesta “estandarización electoral”, se requiere información que no es necesaria para que el INE cumpla con sus atribuciones, lo que deviene en una extralimitación de facultades; que contraviene la normativa de Transparencia y Datos Personales, regulada tanto a nivel federal como local, ya que las leyes que regulan la materia de datos personales establecen diversas medidas de seguridad que deben tener en consideración para el tratamiento de dicha información confidencial

## **CÓMPUTOS DISTRITALES Y/O MUNICIPALES**

Con motivo de los procesos electorales locales celebrados en el 2016, el Consejo General del INE decidió ejercer su Facultad de Atracción para regular la manera en que debían

realizarse dichos cómputos distritales y municipales, mediante el Acuerdo INE/CG175/2016. De la misma manera que en esta ocasión, en aquella voté en contra del acuerdo por considerar que ejercer la facultad de atracción vulnera una esfera exclusiva de los institutos electorales locales, como lo es la realización de los cómputos distritales y municipales de las elecciones locales, tema que no está asignado ni constitucional ni legalmente al INE.

Aunado a lo anterior, considero un contrasentido volver a regular el tema, cuando el propio Reglamento de Elecciones en su artículo 430, establece que los OPL deberán publicar en su portal de internet, las bases de datos que integren los resultados de los cómputos distrital o municipal, según corresponda, de las elecciones a su cargo, esto es, el instrumento reglamentario del INE reconoce que la información de los cómputos mencionados es responsabilidad de las autoridades electorales locales.

## **CONCLUSIÓN**

Por lo que hace a los temas materia de mi disenso, y que han quedado precisados con anterioridad, considero que el Acuerdo aprobado, es una directiva que no encuentra respaldo en norma constitucional o legal alguna, ni un motivo razonable para que información que corresponde al ámbito de atribuciones autónomas de los Institutos Electorales Locales sea proporcionada al INE; lo que a mi juicio constituye una extralimitación de facultades del INE, que merma la autonomía de los institutos electorales locales.

Ya que este Acuerdo se aprobó en la lógica de la construcción del sistema nacional de elecciones, y, desde una posición federalista, para la inclusión de los Institutos Electorales Locales en procesos que los involucran, resulta imprescindible tener una eficaz coordinación y colaboración con los mismos, lo que implica establecer una comunicación permanente en las materias que les compete, y consultarlos en temas en los que tendrán una participación sustantiva y responsabilidades públicas.

Para la pretendida estandarización de los procesos electorales, debemos tener claro que estandarizar no significa uniformar simple y llanamente; ya que para establecer procesos y flujos homogéneos, debemos hacernos cargo de las diferencias conceptuales y



particularidades que implica cada uno de los temas y cada una de las características de las entidades.

De manera que mi adhesión y respeto al federalismo electoral y a la autonomía constitucional de los institutos electorales locales, me llevan a razonar que al imponer obligaciones iguales a situaciones disímiles, difícilmente se promoverán desempeños institucionales más elevados.

Por las razones antes expuestas, me aparté de la determinación adoptada por la mayoría del Consejo General en lo que se refiere al Punto 5 (cinco) relativo a los lineamientos para regular los flujos de información entre el INE y los OPL; y de conformidad con lo establecido en el artículo 26 numeral 6 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emito el presente **VOTO PARTICULAR** adjuntándose el mismo como parte integral del Acuerdo que fue motivo de disenso y que fue aprobado por la mayoría de las y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

**LIC. JAVIER SANTIAGO CASTILLO**



**CONSEJERO ELECTORAL  
DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**