

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA CON RELACIÓN A LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE QUEJAS EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, EN LAS QUE LOS QUEJOSOS SOLICITARON LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES, IDENTIFICADOS CON LAS CLAVES INE/Q-00E-UTF/71;/2018; INE/Q-COF-UTF/109/2018; INE/Q-00E-UTF/139/2018; INE/Q-COF-UTF/163/2018; INE/Q-COF-UTF/437/2018; INE/Q-COF-UTF/439/2018; INE/Q-COF-UTF//2018; INE/Q-COF-UTF/205/2018 Y SU ACUMULADO INE/Q-COF-UTF/241/2018; IN E/Q-COF-UTF/536/2018; INE/Q-00E-UTF/434/2018/SON; IN E/Q-00E-UTF/579/2018-JAL; INE/Q-COF-UTF/156/2018; INE/Q-COF-UTF/389/2018-JAL; INE/Q-00E-UTF/558/2018-ZAC; INE/Q-COF-UTF/577/2018-CDMX.

Con fundamento en el artículo 26, numeral 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, me permito presentar un voto particular, toda vez que no acompaño el sentido de las resoluciones dictadas en los expedientes de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, identificados con las claves INE/Q-00E-UTF/71;12018; INE/Q-COF-UTF/109/2018; INE/Q-COF-UTF/139/2018; INE/Q-COF-UTF/163/2018; INE/Q-COF-UTF/437/2018; INE/Q-COF-UTF/439/2018; INE/Q-00E-UTF//2018; INE/Q-COF-UTF/205/2018 Y SU ACUMULADO INE/Q-COF-UTF/241/2018; INE/Q-COF-UTF/536/2018; I NE/Q-00E-UTF/434/2018/SON; I NE/Q-00E-UTF/579/2018-JAL; INE/Q-COF-UTF/156/2018; INE/Q-00E-UTF/389/2018-JAL; INE/Q-COF-UTF/558/2018-ZAC; INE/Q-COF-UTF/577/2018-CDMX, con relación a las solicitudes del dictado de medidas cautelares, en donde la mayoría determina que resultan improcedentes en el procedimiento sancionador en materia de fiscalización, pues considero que en éste como en cualquier otro tipo de proceso, bajo el estudio de cada caso particular, es procedente el análisis de las solicitudes de medidas cautelares que soliciten los accionantes o quejosos.

El 30 de marzo de 2016 con motivo de la aprobación del ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, QUE EN CUMPLIMIENTO A LO ORDENADO POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL SUP-RAP-36/2016 SE DICTA RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES, FORMULADA POR EL PARTIDO MORENA, identificado con la clave, INE/CG161/2016, formulé voto particular por no compartir el criterio



aprobado por la mayoría en aquel entonces, en el sentido que no ha lugar a la adopción de medidas cautelares en los procedimientos administrativos en materia de fiscalización.

En esta ocasión, ante diversas solicitudes de múltiples quejosos, en los expedientes ya citados, no sólo es necesaria la reiteración de aquel voto particular, sino que ahora ante violaciones concretas al derecho a la jurisdicción efectiva, es necesario formular nuevas consideraciones.

Oportunidad en el pronunciamiento ante las solicitudes del dictado de medidas cautelares

En todos los casos que nos ocupa, los quejosos desde su escrito inicial de queja solicitaron el dictado de medidas cautelares, ante lo que estimaron presuntas violaciones de la ley, que a su consideración esta autoridad debió de hacerlas cesar, es decir, las diversas solicitudes se formularon durante el desarrollo de las campañas electorales y alguna en periodo de intercampaña, solicitudes que no recibieron una respuesta inmediata y oportuna, sino que es hasta el dictado de la resolución de la queja, cuando de manera indebida se califican las solicitudes de medidas cautelares, como cuestión de previo y especial pronunciamiento, lo que no comparto, al tratarse en la resolución final de un tema que no fue atendido de manera oportuna y que quedó sin materia, lo que a mi parecer afectó el derecho de los quejosos a la tutela judicial efectiva.

Con independencia de la diferencia de criterio de fondo, respecto de la procedencia de las medidas cautelares en los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, resulta indiscutible que a las solicitudes formuladas por los quejosos **debió dárselles respuesta de manera inmediata**, como parte de la sustanciación del procedimiento, es decir, a dicha solicitud debió de recaerles un acuerdo de la Unidad Técnica de Fiscalización o de la Comisión de Fiscalización a su solicitud de medidas cautelares, ello, en atención a lo dispuesto por los artículos 1^{er}; 8 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, en las resoluciones en cuestión, en lo aplicable se omitió atender la Tesis XI/2015, con el rubro: MEDIDAS CAUTELARES. LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEBE PRONUNCIARSE CON INMEDIATEZ SI PROCEDEN O NO, AL MARGEN DE QUE EN LA MISMA RESOLUCIÓN SE ADOPTEN OTRAS DETERMINACIONES.-



Disenso respecto de la procedencia de medidas cautelares

Visto a la distancia el Acuerdo INE/CG161/2016 en el cual se sustentan las consideraciones de las resoluciones a los actuales procedimientos de queja en materia de fiscalización, es de señalar que es mi criterio que la Comisión de Fiscalización es competente para conocer de las solicitudes de medidas cautelares conforme a lo dispuesto en los artículos 1º; 8º y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como es el de la tutela judicial efectiva, de la cual forma parte el derecho a la tutela cautelar como parte de todo procedimiento.

Por lo tanto, resulta inexacta la afirmación en el sentido que en materia de fiscalización no exista norma jurídica alguna que otorgue a la autoridad electoral administrativa la facultad de ordenar esa clase de medidas en los procedimientos que versen sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos, que no existen las condiciones de derecho necesarias y suficientes para establecer un criterio interpretativo conforme al cual puedan dictarse medidas cautelares en el procedimiento sancionador especializado en materia de fiscalización. Refiriendo para ello que, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales ni en el Reglamento de Fiscalización o en el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización señalan alguna atribución de la autoridad electoral administrativa, ya sea el Consejo General, la Comisión de Fiscalización y/o de la Unidad Técnica de Fiscalización, para decretar medidas cautelares dentro del procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización.

Es por ello que no resulta una excusa o justificación válida el señalamiento que los reglamentos del Instituto, no prevean atribución de la Unidad Técnica de Fiscalización o de la Comisión de Fiscalización para el trámite y dictado de medidas cautelares.

Por lo que hace a la consideración de la mayoría en el sentido que la medida cautelar dentro de un procedimiento sancionador en materia de fiscalización sería una determinación de la autoridad encaminada a suspender ciertos hechos u actos presuntamente irregulares o contrarios a la ley; sin embargo, siendo las medidas cautelares una medida provisional, que no constituye un juicio definitivo sobre la controversia de fondo, su imposición dentro de un Proceso Electoral de esta naturaleza puede causar un daño irreparable al denunciado, al verse afectado

en la esfera de sus derechos. Ello, resulta inexacto al sustentarse en un solo tipo de las medidas cautelares, cuando pueden ser de diversos tipos: 1) Cautelares típicas. 2) Preventivas. 3) Anticipatorias. 4) Especiales diferenciadas. 5) De satisfacción inmediata. 6) De creación judicial.¹

Por lo demás, las consideraciones de sus efectos, alcances, afectación de derechos, todos ellos son elementos de los presupuestos de las medidas cautelares, así como de los principios generales que las rigen, materia precisamente de cada caso concreto, al respecto sirve de referencia la Tesis X11/2015, con el rubro: MEDIDAS CAUTELARES. PARA RESOLVER SI DEBE DECRETARSE O NO, EL HECHO DENUNCIADO DEBE ANALIZARSE EN SÍ MISMO Y EN EL CONTEXTO EN EL QUE SE PRESENTA. Por lo que dependen de la aplicación de los mismos la precedencia o no del otorgamiento o no de las medidas cautelares.

Asimismo, la mayoría justifica su determinación en que, no debemos pasar por alto que el artículo 16 de la Constitución establece que *"nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento"*, además el artículo 17 señala que *"toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes"*; cuestionamiento que ya ha sido superado en los procedimientos sancionadores ordinarios y especiales electorales. Ahora bien, la necesidad de bilateralidad en el trámite sumario y expedito de la solicitud de la medida cautelar es una cuestión que puede ser materia de la regulación reglamentaria a la que ya he hecho referencia, para ello tenemos como referencia el artículo 611 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en donde se da vista a la parte demandada para que manifieste lo que a su derecho convenga respecto de la solicitud de medidas cautelares.²

Es así que en mi opinión no se verifican los obstáculos aducidos por la mayoría para atender las solicitudes de medidas cautelares de atender la petición y tutela judicial efectiva de la que forma parte el derecho de tutela cautelar.

¹ Medidas cautelares en el derecho procesal electoral, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral; 27, Gozáini, Osvaldo Alfredo, Primera edición 2014, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

² Op cit p. 53

Por lo anterior, considero que, el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos obliga a dar respuesta oportuna a las solicitudes de medidas cautelares en cualquier tipo de procedimiento, pero además , obliga a dar respuesta en cada caso a atender las solicitudes de medidas cautelares de manera expedita, conforme a los principios generales que las rigen, a sus presupuestos, así como a los diferentes tipos de medidas provisionales que se adapten a cada caso concreto; asimismo pueden revestirse de bilateralidad, por lo que es mi criterio de que no resulta jurídicamente admisible la determinación de la mayoría de la falta de atribuciones de la Unidad Técnica y Comisión de Fiscalización para atender y dar respuesta de manera oportuna las solicitudes de medidas cautelares, asimismo, no es admisible prejuzgar sobre sus posibles alcances como lo hace la mayoría.

Por las anteriores razones no comparto el sentido de las resoluciones de mérito.



JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA
CONSEJERO ELECTORAL