



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

VOTO CONCURRENTENTE QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL DANIA PAOLA RAVEL CUEVAS EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL DEL PROCEDIMIENTO DE REMOCIÓN DE CONSEJEROS ELECTORALES IDENTIFICADO CON EL EXPEDIENTE UT/SCG/PRCE/TEEP/CG/11/2019.

Con fundamento en el artículo 26, numeral 7 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presento **VOTO CONCURRENTENTE** respecto de la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, referido en el título del presente documento, con la finalidad de exponer las razones que me llevaron a votar a favor del sentido de la resolución, aunque tengo algunos disensos con la argumentación.

En el caso que nos ocupa, estamos ante una vista ordenada por parte del Tribunal Electoral del Estado de Puebla (TEEP) en la sentencia recaída al expediente **TEEP-AE-011/2015**, la cual fue en los términos siguientes:

"SEGUNDO. Se ordena dar vista al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que con las constancias derivadas de este expediente determine si existe o no existe responsabilidad por parte de alguno o algunos integrantes del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla."

De conformidad con lo establecido en el artículo 37 del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la Designación y la Remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales (Reglamento de Remoción), el procedimiento se inicia de las siguientes formas:

Artículo 37

1. *El procedimiento se podrá iniciar de oficio o a instancia de parte.*
 - I. *Se iniciará de oficio cuando cualquier órgano, instancia o funcionario del Instituto tenga conocimiento de que la o el Consejero Presidente y/o algún o algunos de las o los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales pudieran haber incurrido en alguna de las faltas descritas en el artículo 102 de la Ley General y 34, numeral 2 del presente Reglamento.*
 - II. *Iniciará a petición de parte cuando la queja o denuncia sea presentada por cualquier partido político o persona física o moral.*

Del artículo citado se desprende que el procedimiento se puede iniciar por dos vías: a) a instancia de parte y b) de manera oficiosa. Es importante resaltar que el inicio oficioso del procedimiento se actualiza cuando cualquier órgano, instancia o funcionario tiene conocimiento de una posible infracción al artículo 102 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Ley General) y 34, numeral 2 del Reglamento de Remoción por parte de las y los Consejeros Electorales o del Consejero o Consejera Presidenta de los Órganos Públicos Locales Electorales (OPLE).



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Respecto del inicio de un procedimiento de manera oficiosa es posible diferenciar dos formas en las que el órgano, instancia o funcionario tiene conocimiento de los hechos que posiblemente constituyan la infracción: la primera de ellas es cuando dichos sujetos de derecho tuvieron conocimiento de manera directa o presenciaron los hechos, y la segunda forma se da cuando una autoridad diversa le comunica los hechos que considera que posiblemente actualizan la infracción, dicha comunicación se realiza a través de una vista.

En este sentido, es importante esclarecer la naturaleza jurídica de las vistas, las cuales debemos entender como una forma de comunicación dentro o fuera del procedimiento, ya sea entre dos o más autoridades, o entre una autoridad y particulares para que se impongan de determinados hechos o actuaciones.

Se debe resaltar que las vistas no constituyen una pretensión procesal, sino que se trata del medio por el cual tomamos conocimiento de los hechos posiblemente contraventores de la norma.

Del artículo 66 del Código Federal de Procedimientos Civiles se desprende que "dar vista" solo implica poner en conocimiento de los interesados los hechos o actuaciones procesales.

Ahora bien, existen criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SS del TEPJF), en los que ha sostenido que la vista tiene como finalidad hacer del conocimiento de determinadas autoridades aquellos hechos que pudieran ser contrarios a la ley, esto obedece a un principio general de Derecho consistente en que si un funcionario público o autoridad tiene conocimiento de alguna infracción o transgresión a alguna norma, debe llevar a cabo los actos tendentes a su inhibición para evitar la consumación o continuidad de un acto contrario a la ley¹, adicionalmente se ha razonado que dar vista a determinada autoridad no constituye una sanción ni acto de molestia, por lo cual no se ocasiona una transgresión a los derechos de los involucrados².

Además de lo anterior, la SS del TEPJF ha sostenido que aun cuando las autoridades tienen la posibilidad de dar vista a cualquier autoridad que se considere competente respecto de hechos que puedan actualizar una posible infracción, debe existir un cuidado reforzado en el ejercicio de dicha facultad con la finalidad de no poner en riesgo la adecuada función de los órganos del Estado, esto significa que las vistas no implican la detonación automática de un procedimiento sin la valoración previa de la autoridad competente, pues en caso contrario se vulneraría la competencia de la autoridad a la que se da vista y se pondrían en riesgo los principios de independencia y autonomía.

Ahora bien, aunque el Reglamento de Remoción establece diversos supuestos de desechamiento, parece solo regularlos para aquellos casos en los que se presentó una queja, no en los que se dio vistas, es decir, en este último caso, no se encuentra una

¹ Sentencia SUP-JDC-899/2017.

² Sentencia SUP-RAP-151/2014.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

regulación expresa que determine la actuación de la autoridad, cuando derivado de una investigación preliminar no se adviertan elementos para dar inicio al procedimiento.

En este sentido, considero que lo procedente era dictar un auto por medio del cual se decreta el no inicio del procedimiento, fundando y motivándolo en la investigación previa realizada por esta autoridad con base en la vista que nos fue otorgada.

Sin embargo, nos encontramos frente a una laguna normativa que nos impide darle ese tratamiento a dicha situación, en atención al principio de legalidad, que conmina a las autoridades a solo hacer lo que expresamente tienen permitido.

Lo anterior implica, para esta autoridad, un área de oportunidad para mejorar el procedimiento previsto en el Reglamento de Remoción. La laguna normativa advertida en el procedimiento de remoción de Consejeros o Consejeras, deriva de la imposibilidad de que la norma jurídica pueda prever todos los casos posibles que se presenten en la realidad o en el mundo fáctico. Sin embargo, todas las autoridades que ejerzan una función jurisdiccional o que resuelvan conflictos paraprocesales, *so pretexto* del silencio, obscuridad o insuficiencia de la norma, no podemos dejar de resolver los asuntos o controversias que se sometan a nuestra consideración, siempre y cuando seamos competentes.

Para resolver el problema al que nos enfrentamos, es necesario llenar el vacío normativo integrando la norma, al respecto Francois Geny menciona que la integración de la *norma* "consiste en suplir el silencio de las normas, completando aquellas mediante la elaboración de una nueva fórmula, que no está contenida en el ordenamiento"³, asimismo dicho autor refiere que el jurista debe de encontrar la solución recurriendo en primer lugar a la analogía, y en caso de insuficiencia de este método, debe de resolverse conforme a los principios generales del Derecho.

En este orden de ideas, debemos plantearnos si para resolver el caso que nos ocupa hay alguna norma jurídica que se pueda aplicar por analogía. Al respecto, es necesario recordar que la materia de la resolución versa sobre la imposibilidad de iniciar un procedimiento de manera oficiosa porque los hechos de la materia no pueden ser atribuidos a las Consejeras y Consejeros Electorales del OPLE de Puebla, dado que esas conductas fueron realizadas por el personal de la Unidad Técnica de Fiscalización de dicho OPLE.

Considerando que este caso derivó de una vista otorgada por el TEEP para que fuera esta autoridad la que determinara si existía alguna responsabilidad por parte de las y los Consejeros Electorales del OPLE de Puebla, no es aplicable de manera exacta lo previsto en las fracciones I y IV del párrafo 1, del artículo 40 del Reglamento de Remoción, mismos que se transcriben a continuación:

³ Galindo Garfias, Ignacio, *Interpretación e Integración de la ley*, Estudios Jurídicos, UNAM, México, 2006, 27pp. consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4162/2.pdf>



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Artículo 40.

1. La queja o denuncia será improcedente y se desechará, cuando:

I. El denunciado no tenga el carácter de Consejera o Consejero Presidente, o Consejera o Consejero Electoral de un Organismo Público;

[...]

IV. Los actos, hechos u omisiones denunciados no constituyan alguna de las faltas previstas en el artículo 102 de la Ley General y 34, numeral 2 del presente Reglamento;

En esa misma línea argumentativa, si bien no se presentó una queja o denuncia, lo cierto es que sí están reguladas como causales de improcedencia que: a) las personas a quienes se les atribuyan los hechos que pudieran constituir infracciones en la materia no tengan el carácter de Consejera o Consejero Presidente, o Consejera o Consejero Electoral, y b) que los actos, hechos u omisiones atribuidos a los sujetos pasivos en la norma no constituyan alguna de las faltas previstas en el artículo 102 de la Ley General y 34, numeral 2 del Reglamento de Remociones.

Por lo tanto, al estar contempladas dentro de la norma dichas hipótesis se les tiene que dar la misma consecuencia jurídica, es decir la de desechamiento, aunque nos encontremos en el supuesto de un procedimiento que, en su caso, podría haberse iniciado de manera oficiosa.

Ahora bien, durante la discusión de este asunto, manifesté coincidir con la Consejera Electoral Beatriz Claudia Zavala Pérez en que no es posible desechar el procedimiento, dado que lo que se desecha es el escrito inicial de un proceso o procedimiento, llámese demanda, denuncia o queja.

En el ámbito jurídico podemos entender que un proceso es un conjunto de actos que constituyen un medio idóneo para dirimir conflictos de intereses por medio de un acto de autoridad.

Rafael de Pina definió al proceso como un "Conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente⁴."

Por su parte, Eduardo Pallares ha indicado que el proceso es "...un todo o si se quiere una institución. Está formado por un conjunto de actos procesales que se inician con la presentación y admisión de la demanda, y terminan cuando concluye con las diferentes

⁴ DE PINA, Rafael. Diccionario de derecho. Ed. Porrúa. México 1984 Pág. 400.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

causas que la ley admite. El procedimiento es el modo como va desenvolviéndose el proceso, los trámites a que está sujeto, la manera de sustanciarlo...”⁵

Es conveniente aclarar que el presente documento no tiene como finalidad explicar las diferencias entre los términos “proceso” y “procedimiento”, al no ser de relevancia para el sentido de la resolución ni para entender mi discordancia con la parte atinente de ésta. Por lo tanto, los consideraremos como términos que hacen referencia a lo mismo.

Ahora bien, el proceso o procedimiento da inicio con la pretensión procesal, esto es, con la petición que formula la parte activa al juzgador, dicha petición puede exponerse a través de una demanda, una queja o una denuncia.

No es posible desechar un proceso o procedimiento, porque éste es un acto jurídico complejo integrado por diversos actos y hechos de diversos sujetos procesales, que se desarrollan en sus diversas etapas (fase postulatoria, probatoria, preconclusiva o alegatos y sentencia), el cual es una institución jurídica regulada en la Ley. En este sentido, afirmar que el proceso o procedimiento se desecha es considerar que todo el conjunto de actuaciones que lo integran puede desecharse.

En virtud de lo anterior lo que se desecha es el documento en el que consta la pretensión procesal de quien funja como sujeto activo en el proceso o procedimiento, siempre y cuando se actualice alguna causal de improcedencia prevista en la norma, es decir, lo que puede desestimarse es el escrito por medio del cual se expresan los hechos que originan la causa de pedir.

Ahora bien, para llenar el vacío normativo que advertimos, por analogía, es posible equiparar la vista por medio de la cual se hicieron de nuestro conocimiento los hechos presuntamente infractores al escrito que constituye la pretensión procesal, por ello considero que lo correcto era desechar la vista que nos dio el TEEP y no el procedimiento, como sucedió. Sin embargo, voté a favor de la resolución porque desde mi perspectiva la diferencia entre la postura expresada en este voto concurrente y el sentido en el que se resolvió el expediente es meramente teórico-jurídica, sin que dicha diferencia tenga alguna implicación en los efectos de la resolución.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, es que emito el presente voto concurrente.

**DANIA PAOLA RAVEL CUEVAS
CONSEJERA ELECTORAL**

⁵http://aprendeamlinea.udea.edu.co/lms/men_udea/pluginfile.php/27496/mod_resource/content/0/IMANUAL_DE_DERECHO_PROCESAL_CIVIL.PDF