



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

VOTO PARTICULAR QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, NUMERAL 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE REMOCIÓN DE CONSEJEROS ELECTORALES IDENTIFICADO CON EL EXPEDIENTE UT/SCG/PRCE/TEEP/CG/11/2019.

Con el respeto al voto de mis colegas que integraron la mayoría, la suscrita emite **VOTO PARTICULAR** en relación con el proyecto de resolución dictado en el Procedimiento de Remoción de Consejeros Electorales registrado con la clave de expediente **UT/SCG/PRCE/TEEP/CG/11/2019**, con base en las razones siguientes:

El caso es especial. El Tribunal Electoral del Estado de Puebla (en lo sucesivo TEEP) ordenó dar vista al Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante Consejo General del INE), para que con las constancias derivadas del expediente TEEP-AE-011/2015 determinara si existía o no responsabilidad por parte de alguno o algunos de los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, sin especificar los hechos que debían revisarse para determinar tal responsabilidad.

No obstante que no se encontraban precisados los hechos que motivaron la vista, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (con posterioridad Unidad Técnica) determinó formar el expediente con la documentación recibida y registrarlo con la clave **UT/SCG/PRCE/TEEP/CG/11/2019**. Asimismo, a partir del análisis de las documentales remitidas por el citado tribunal, en particular, de los votos emitidos por dos de sus integrantes, la Unidad Técnica precisó que la vista derivaba de la **probable dilación en la resolución del procedimiento PO-UF-016/2015**, porque habían transcurrido más de dos años para que la autoridad electoral administrativa emitiera la **determinación final de dicho procedimiento, sin causa justificada para ello** y ordenó **reservar la admisión y el emplazamiento de la denuncia** (sic).

Este es el primer punto de disenso con la posición mayoritaria, toda vez que en el caso, la **vista** que dio el tribunal al Consejo General del INE no tiene la calidad del acto procesal que se requiere para iniciar el derecho de acción, ya que dicho órgano jurisdiccional no precisó los hechos ni el derecho por los cuales consideraba la posible infracción por la que debía iniciarse la investigación para determinar sobre la existencia o no de responsabilidad por parte de los integrantes del Consejo General del Instituto local.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Si bien considero correcto que, en observancia al principio de exhaustividad, la Unidad Técnica haya asignado una clave de registro a las constancias del expediente remitidas por el Tribunal local; haya analizado la totalidad de dichas constancias para determinar cuál sería, en su caso, la materia del procedimiento (*probable dilación en la resolución del procedimiento PO-UF-016/2015, porque habían transcurrido más de dos años para que la autoridad electoral administrativa emitiera la determinación final de dicho procedimiento, sin causa justificada para ello*) y haya iniciado la investigación preliminar para allegarse de elementos sobre la posible infracción, **no coincido** en que le haya dado a la vista el carácter de "denuncia" y mucho menos que haya reservado su "admisión", toda vez que en el caso, la vista solo constituye una actuación escrita emitida con base en la obligación que tiene toda persona o autoridad de hacer del conocimiento de la autoridad que tiene potestad sancionadora, la posible trasgresión a alguna norma de interés público, la cual no vincula a la autoridad receptora a iniciar el procedimiento sancionador y mucho menos a tomar ese escrito como el acto procesal en el que se plantea el derecho de acción.

El segundo punto de disenso se relaciona con la determinación a la que arribó la mayoría para **desechar de plano el procedimiento** iniciado con motivo de la vista ordenada por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla a través de la sentencia dictada en el expediente TEEP-AE-011/2015.

Si se parte de la base de que el procedimiento es la manifestación formal del desarrollo del proceso o de una etapa de éste, esto es, la serie de actos o diligencias realizadas conforme al orden y la forma prescritos en la ley, es claro que jurídicamente es inviable desechar un procedimiento. El procedimiento se inicia o no se inicia. Si se inicia, la forma de concluirlo es a través de una resolución (ya sea de fondo o que ponga fin al procedimiento). Lo que se puede desechar es la demanda, queja, denuncia o escrito inicial a través del cual se ejerce el derecho de acción, tal como lo establece el artículo 40 del *Reglamento del INE para la designación y remoción de las y los consejeros presidentes y las y los consejeros electorales de los organismos públicos locales electorales* (en adelante Reglamento de Remociones), pero no el procedimiento. Éste solo se podría suspender, en caso de que se actualizara alguna de las causas de improcedencia previstas en la normativa, supuesto que en el caso no se presentó, porque el procedimiento no fue iniciado, ya que solo se registró el expediente con un número de clave y se realizaron diligencias preliminares, pero en ningún momento se hizo del conocimiento de las y los consejeros electorales el inicio del procedimiento y mucho menos se les emplazó.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Desde mi óptica, lo que debió resolver el Consejo General del INE es que **no ha lugar a incoar el procedimiento sancionador en contra de los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral de Puebla**, porque en el expediente registrado con la clave UT/SCG/PRCE/TEEP/CG/11/2019 no existen pruebas que permitan formular la imputación de la posible conducta infractora a las y los consejeros electorales, máxime si se considera que las y los consejeros electorales son los únicos sujetos a quienes esta autoridad puede incoar procedimiento y sancionar.

Parto de la base de que, tal como se precisa en el proyecto, las vistas por sí mismas no implican que se inicie *ipso facto* un procedimiento de remoción, ni mucho menos una declaración de responsabilidad, sino que tienen como efecto que esta autoridad electoral, en el ámbito de su competencia, valore las circunstancias de hecho y Derecho que rodean el caso en concreto, para que, **de estimarlo procedente, ordene el inicio de la investigación preliminar a fin de estar en aptitud jurídica de valorar y determinar si existen los elementos suficientes para dar inicio de manera formal al procedimiento correspondiente.**

Si la investigación preliminar **no arroja elementos suficientes** para considerar alguna transgresión a la normativa por parte de las y los consejeros electorales, la consecuencia natural debe ser que **no se inicie el procedimiento.**

Lo anterior, si se parte de la base de que acorde con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los criterios de la Sala Superior, para garantizar el debido proceso es necesario el cumplimiento de los siguientes requisitos:¹

- La notificación del **inicio del procedimiento** y sus consecuencias.
- La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa.
- La oportunidad de alegar; y
- El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

Así, las autoridades que tengan competencia para instruir procedimientos e imponer sanciones deben observar en forma obligatoria el cumplimiento de dichos requisitos, pues con ello se evita que se generen actos de molestia o de privación que no se encuentren debidamente fundados y motivados, derivando en el incumplimiento expreso de las normas constitucionales que rigen al debido proceso.

¹ Criterio sostenido en el recurso de apelación SUP-RAP-139/2019.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

En ese contexto, es necesario que la autoridad que dicte el acto acredite, aunque sea de forma indiciaria, el nexo entre el infractor con los hechos objeto de sanción, a fin de que sea vencida la presunción de inocencia de los sujetos imputados, lo que en el caso no aconteció **ya que en ningún momento se les notificó a las y los consejeros el inicio del procedimiento y mucho menos se les emplazó, en virtud de que las probanzas allegadas en las diligencias previas evidenciaban que la posible conducta infractora no estaba en el ámbito competencial de las y los consejeros electorales.**

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 44, numeral 3, inciso a) del *Reglamento de Remociones* autoriza a la Unidad Técnica **a ordenar diligencias previas** y que en el recurso de apelación SUP-RAP-35/2018, la Sala Superior determinó que es jurídicamente válido que la autoridad responsable lleve a cabo un **estudio preliminar de los hechos denunciados y la valoración de los datos de prueba** para estar en posibilidad de determinar la admisión o desechamiento de una queja y, **en su caso, el inicio del procedimiento de remoción**; de conformidad con los principios de acusación, presunción de inocencia y defensa adecuada –que configura el derecho humano a un debido proceso–, los cuales resultan inherentes a todo procedimiento seguido en forma de juicio.

Asimismo, debe tomarse en consideración el criterio sostenido por la Sala Superior en la sentencia recaída al juicio electoral SUP-JE-107/2016, en el cual sostuvo que son cuatro los **finés** que se pueden identificar de la **investigación preliminar**:

- a) **Determinar si existe mérito suficiente para abrir el respectivo procedimiento,**
- b) Identificar a los presuntos responsables cuando se trata de una falta anónima –en la que intervino un grupo determinable de funcionarios o servidores–.
- c) Recabar elementos de juicio para formular el traslado de cargos.
- d) Evitar lesionar la intimidad, el honor objetivo y subjetivo y la presunción de inocencia de un sujeto denunciado, respecto del cual se ha formulado alguna denuncia o queja, puesto que, de no existir mérito suficiente se evita exponerlo a una eventual lesión de los derechos y bienes jurídicos.

En el caso, el TEEP, de manera genérica, ordenó dar vista a este Consejo General a fin de analizar si existía o no responsabilidad atribuible a los Consejeros Electorales del IEEP.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

De la investigación preliminar, derivado entre otras cuestiones del requerimiento de información al Secretario Ejecutivo del IEEP, se obtuvo sustancialmente lo siguiente:

- El área encargada de integrar los expedientes en materia de fiscalización, así como de sustanciar los procedimientos de quejas y oficiosos en la materia era la otrora Unidad de Fiscalización del IEEP, hasta antes de la reforma política electoral de dos mil catorce, que transfirió dichas facultades a la Comisión de Fiscalización y a la Unidad Técnica de Fiscalización del INE.
- El artículo transitorio DÉCIMO OCTAVO de la LGIPE estableció, entre otros aspectos, que los procedimientos de fiscalización relacionados con las agrupaciones políticas y partidos políticos en las entidades federativas, iniciados por los órganos electorales locales a la entrada en vigor de dicha ley, seguirían bajo la competencia de los mismos, conforme a las disposiciones jurídicas y administrativas vigentes al momento de su inicio.
- El Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG93/2014, relativo a las NORMAS DE TRANSICIÓN EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN,² por el que determinó que fueran los órganos electorales locales los competentes para conocer de los procedimientos de fiscalización relacionados con los partidos políticos con registro o acreditación a nivel local, que hubieren iniciado o se encontraran en trámite a la entrada en vigor de la LGIPE.
- Finalmente, que el área encargada de haber elaborado y aprobado el desechamiento dictado en el procedimiento oficioso PO-UF-016/2015, fue la Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del IEEP, en términos de los artículos 55 y 56 del Reglamento de Quejas en materia de Fiscalización, aprobado el dieciocho de octubre de dos mil doce, por el Consejo General del IEEP, vigente al inicio de dicho procedimiento.³

² Disponible en el siguiente link

https://www.iepcdurango.mx/x/condejogeneral_documentacion/ACUERDO%20DEL%20INE%20NORMAS%20DE%20FISCALIZACION%20REDUCIDO.pdf

³ Disponible en el siguiente link

https://iee-puebla.org.mx/prevfiles/normatividad/reglamentoQuejasMateriaFiscalizacion_181012.pdf



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Lo anterior, es lo que le permitió a la Unidad Técnica, en la investigación preliminar, arribar a la conclusión de que las conductas que motivaron la vista del TEEP fueron realizadas por funcionarios que no ostenta la calidad de Consejeros/as Electorales, por lo que no sería posible configurar alguna de las causas graves previstas por el marco jurídico aplicable para su remoción.

Entonces, si no existen elementos probatorios que sostengan alguna hipótesis de culpabilidad respecto de las y los consejeros electorales, considero que lo procedente es que este Consejo General determine que **no ha lugar a continuar con el trámite del procedimiento.**⁴

Con base en las anteriores consideraciones, se formula el presente voto particular.

**MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PEREZ
CONSEJERA ELECTORAL**

⁴ Conforme a lo razonado en el recurso de apelación SUP-RAP-19/2019, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral no es autoridad competente para determinar el no inicio del procedimiento de remoción ya que, según la Sala Superior, dicha determinación tiene los mismos efectos materiales que una improcedencia, sobreseimiento o tener por no presentada la queja o denuncia *–porque extingue de manera anticipada el procedimiento de remoción–*, y ello, en todo caso, le compete el Consejo General del INE, de conformidad con lo previsto en el artículo 40, numeral 3, del Reglamento de remociones.