



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral
Beatriz Claudia Zavala Pérez

VOTO CONCURRENTE QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, NUMERAL 7 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 CONSEJERAS Y CONSEJEROS ELECTORALES IDENTIFICADO CON EL EXPEDIENTE UT/SCG/PRCE/PES/CG/11/2021.

Con el respeto al voto de mis colegas que integraron la mayoría, la suscrita emite **VOTO CONCURRENTE** en relación con el proyecto de resolución dictado en el Procedimiento de Remoción de Consejeras y Consejeros Electorales registrado con la clave de expediente **UT/SCG/PRCE/PES/CG/11/2021** puesto que, si bien comparto la determinación de desechar del escrito de queja, considero que las causas de improcedencia evidentes son las previstas en el artículo 40, numeral 1, fracciones IV y VI del *Reglamento del Instituto Nacional Electoral 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 Remoción), por lo siguiente:

Al Instituto Nacional Electoral (INE) le corresponde ejercer el *ius puniendi* en materia electoral, a través de la instauración de los diversos procedimientos administrativos sancionadores que se regulan en el sistema normativo, entre ellos, el de **remoción de consejerías electorales** de los Organismos Públicos Locales (OPLE), conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base V, apartado C, último párrafo, y 116, fracción IV, inciso c), párrafo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; 32, párrafo 2, inciso b); 44, párrafo 1, incisos g), aa) y jj); 102, párrafo 2, y 103, de la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (LGIPE); así como 34 y 35 del Reglamento de Remoción.

Este tipo de procedimientos facultan al Consejo General del INE a separar del cargo a las y los Consejeros Electorales de los OPLE cuando se acredita que cometieron alguna de las conductas infractoras previstas en el artículo 102, párrafo segundo de la LGIPE, conforme a lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral
Beatriz Claudia Zavala Pérez

“[...]”

Artículo 102.

1. Los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales estarán sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la Constitución.
2. Los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales podrán ser removidos por el Consejo General, por incurrir en alguna de las siguientes causas graves:
 - a) Realizar conductas que atenten contra la independencia e imparcialidad de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros;
 - b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;
 - c) Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;
 - d) Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes;
 - e) Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo;
 - f) Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo, y
 - g) Violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el Instituto en términos de la Base V, Apartado B), inciso a), numeral 5 del artículo 41 de la Constitución. Para los efectos de este inciso se considera violación grave, aquélla que dañe los principios rectores de la elección de que se trate.

“[...]”

Conforme con el artículo transcrito, el presupuesto jurídico para que este órgano colegiado pueda sancionar con la remoción a un consejero o consejera electoral de OPLE es que incurra en actos, hechos u omisiones que surtan los supuestos normativos previstos como **causas graves** en el referido artículo.

Al resolver el expediente **SUP-JDC-544/2017**, la Sala Superior sostuvo que las siete causas previstas en el referido artículo, son lo suficientemente amplias para que en ellas se subsuman una variedad de conductas a ser sancionadas con la remoción, siempre que se confirme una violación grave a algún principio constitucional importante, como lo son la independencia e imparcialidad en la función electoral o los principios rectores de la elección.¹

¹ Criterio retomado por la Sala Superior al resolver el expediente SUP-JDC-10072/2020.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

Así, en estos procedimientos, la ley le ha otorgado al INE competencia para, en su caso, sancionar conductas (de acción o de omisión) que se consideran contrarias a la normativa electoral; sin embargo, las decisiones que adoptan las y los consejeros relacionadas con **la forma como interpretan el Derecho** para decidir un asunto, o **para determinar el alcance de su competencia**, o bien, para establecer la relevancia jurídica de los hechos en los casos que deciden en ejercicio de su función, no pueden ser juzgadas a la luz de las causas graves previstas en el artículo citado, porque dichas razones constituyen la justificación del acto o resolución de la autoridad, cuya legalidad se puede controvertir a través de los medios de impugnación previstos para ello.

En tal virtud, cuando en la denuncia las supuestas conductas infractoras consisten en la forma como se interpretó el derecho para decidir un asunto, o bien, cuando se invoca que las y los consejeros realizaron actuaciones sin contar con facultades para ello, o cuando se cuestiona la calificación jurídica que le otorgaron a los hechos, en mi concepto, tal denuncia debe desecharse exclusivamente con base en las causas de improcedencia previstas en el artículo 40, numeral 1, fracciones IV y VI del Reglamento de Remoción, sin entrar al análisis particular de cada uno de los hechos para definir su certeza o falsedad o su existencia o inexistencia, a la luz de lo resuelto por los tribunales electorales.

Desde mi punto de vista, los procedimientos de remoción se pueden iniciar para investigar conductas en las que pudiera existir evidencia de algún acto irregular, de corrupción, de notoria y manifiesta negligencia o descuido, pero no para revisar si las y los consejeros actuaron correctamente al interpretar determinadas disposiciones normativas, o al requerir y valorar elementos de prueba para tomar una decisión.

En el caso, el Partido Encuentro Solidario (PES) presentó escrito de queja a fin de que se iniciara el procedimiento de remoción, en contra de las y los Consejeros integrantes del OPLE del Estado de Baja California (IEEBC), a quienes imputó **hechos vinculados con una presunta notoria negligencia e ineptitud en el desempeño de sus funciones.**

La resolución aprobada por la mayoría da cuenta de un resumen de los **motivos de inconformidad** que el partido denunciante aduce y que son la base para solicitar la remoción. Estos, se reducen a lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

“[...]”

1. La aprobación del punto SEGUNDO del acuerdo IEEBC-CG-PA70/2021,² por el que se determinó negar el registro de la candidatura a munícipe a integrar el Ayuntamiento de Tijuana del C. Julián Leyzaola Pérez, postulado por dicho partido político, ya que, desde su concepto, mediante dicha determinación se transgredieron los principios de certeza jurídica, legalidad, exhaustividad, presunción de inocencia y maximización de los derechos humanos de dicho ciudadano, en su vertiente de voto pasivo, por lo siguiente:

- *En ninguna parte de los “Lineamientos para el registro de candidaturas a gubernatura, munícipes y diputaciones por el principio de mayoría relativa que presenten los partidos políticos, coaliciones, para el proceso electoral local ordinario 2020-2021” se establece que IEEBC pudiera consultar a una autoridad no electoral la situación jurídica de una persona aspirante o candidata a petición de un partido político, por lo que las y los Consejeros denunciados debieron desestimar las actuaciones e informes de autoridades no electorales al estar viciadas de origen y sustentadas en hechos de realización en un futuro incierto.*
- *El IEEBC carece de facultades para pronunciarse a favor o en contra de la suspensión de los derechos político electorales de una persona ciudadana, siendo que dicha atribución es exclusiva de los órganos jurisdiccionales, aunado a que, en todo caso, se debió respetar el derecho de audiencia tanto de Julián Leyzaola Pérez como del propio partido, y no apartarse del procedimiento previsto en los citados lineamientos.*
- *Al aprobarse el acuerdo reclamado, las y los denunciados omitieron verificar si la información proporcionada por la Fiscalía General del Estado se encontraba vigente, siendo que el PES presentó de manera oportuna copia certificada del incidente de suspensión del juicio de amparo, mediante el cual se concedió la suspensión de los actos reclamados a Julián Leyzaola Pérez.*
- *Adicional a ello, se aduce que, aún y cuando hubiera estado vigente la orden de aprehensión en contra del C. Julián Leyzaola Pérez, las y los Consejeros denunciados debieron realizar una interpretación pro homine y en estricta observancia al principio de legalidad, en el sentido de que el delito de tortura ya no se encuentra tipificado en la legislación vigente, por lo que ello actualizaba una excluyente del delito, consistente en la atipicidad de la conducta atribuida.*

² “SOLICITUDES DE REGISTRO DE PLANILLAS DE MUNÍCIPES EN LOS AYUNTAMIENTOS DE ENSENADA, MEXICALI, TECATE, TIJUANA Y PLAYAS DE ROSARITO, QUE POSTULA EL PARTIDO ENCUENTRO SOLIDARIO PARA EL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2020-2021 EN BAJA CALIFORNIA”



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

- *Al aprobarse el acuerdo por el que se negó el registro de Julián Leyzaola Pérez, el Consejo General del IEEBC no tomó en consideración que no existía una sentencia ejecutoriada por la que se condenara a dicho ciudadano por el delito atribuido, transgrediendo con ello el principio de presunción de inocencia, así*
- *como su derecho a ser votado conforme a lo previsto en el artículo 35, fracción II de la Constitución Federal.*
- *En ese sentido, se sostiene que el Consejo General del IEEBC debió realizar una interpretación conforme al artículo 1° Constitucional, para lo cual debía valorar todos los elementos aportados en la solicitud de registro, así como las circunstancias de hecho y de derecho planteadas para la procedencia del mismo, siendo que, por el contrario, realizó una interpretación restrictiva del derecho a ser votado de Julián Leyzaola Pérez, en contravención al marco constitucional y convencional en protección de los derechos humanos de las y los ciudadanos.*

2. La presunta omisión de las y los integrantes del Consejo General IEEBC de cumplir con sus atribuciones en la sustitución de candidaturas, pues, desde su concepto, correspondía a dicho órgano colegiado requerir, de manera directa, la sustitución de la candidatura de Flor Indira Leyzaola Osorio como candidata a la Presidencia Municipal de Tijuana, por una persona del género opuesto -derivado de los efectos del acuerdo por el que se negó el registro de Julián Leyzaola Pérez-, así como la correspondiente al Ayuntamiento de Mexicali, siendo que dichas solicitudes se hicieron por conducto del Secretario Ejecutivo de dicho OPLE, quien, a su decir, carece de atribuciones para tal efecto, con lo cual se demuestra un actuar negligente por parte de las y los denunciados

[...]"

Un aspecto importante a considerar en el presente asunto, es que en la propia resolución aprobada por la mayoría se señala que “...constituye un hecho notorio que el acuerdo IEEBC-CG-PA70/2021, concretamente la aprobación del punto SEGUNDO del acuerdo, **fueron materia de impugnación ante la Sala Regional Guadalajara en similares términos a los ahora denunciados**”.

En mi concepto, lo anterior es suficiente para tener por surtida la improcedencia de la queja, con base en el artículo 40, numeral 1, fracciones IV y VI del Reglamento de Remoción, porque evidentemente las pretensiones están dirigidas a combatir las interpretaciones (de derecho y de hecho) que condujeron a las y los consejeros a decidir sobre el registro y sustitución de una candidatura, y no a demostrar conductas que pudieran surtir las hipótesis previstas en el artículo 102 de la LGIPE.

En la resolución que aprobó la mayoría se analiza cada una de las conductas denunciadas, concluyendo lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

- I. Por lo que respecta a la conducta referente a una presunta **violación al procedimiento de registro de las candidaturas**, en tanto que en ninguna parte de los lineamientos de registro se establece que se pudiera consultar a una autoridad no electoral la situación jurídica de una persona aspirante o candidata a petición de un partido político, se estima actualizada la **causa de improcedencia** prevista en el artículo **40, párrafo 1, fracción I**, del Reglamento de Remoción, en correlación con la fracción **IV**, de esa misma disposición reglamentaria, ya que las consultas realizadas a las Fiscalías fueron realizadas por el Secretario Ejecutivo del IEEBC, por lo que **no es atribuible a las y los Consejeros denunciados**.

En el proyecto se razona, que lo anterior se corrobora **a partir de lo resuelto por la Sala Regional Guadalajara** al atender el motivo de inconformidad bajo análisis, al sostener que, **al margen de la actuación desplegada por el OPLE, tales actos habían quedado superados al emitirse el acuerdo IEEBC-CG-PA70-2021**. Esto es, si bien fueron validadas por el CG del OPLE, estas no fueron ejecutadas por las y los denunciados.

- II. Respecto a que las y los Consejeros del IEEBC actuaron con notoria negligencia e ineptitud en el desempeño de sus funciones, en tanto que **carecían de facultades para pronunciarse a favor o en contra de la suspensión de los derechos político electorales** de Julián Leyzaola Pérez, siendo que dicha atribución es exclusiva de los órganos jurisdiccionales, aunado a que, en todo caso, se debió respetar el derecho de audiencia, se tiene por actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo **40, párrafo 1, fracción II, inciso b)**, en tanto que dichas conductas resultan **falsas e inexistentes**.

En el proyecto se precisa, en esencia, que **tal y como lo razonó la Sala Regional Guadalajara**, se desprende que las y los integrantes del CG del IEEBC, contaban con plenas facultades para pronunciarse respecto a la suspensión de sus derechos político electorales, de ahí que este motivo de inconformidad se considere que resulte **falsa**.

Asimismo, que resulta **inexistente** la conducta que se denuncia referente a que **no se respetó el derecho de audiencia**, pues tal y como se desprende del propio escrito de denuncia, **así como de lo razonado por la Sala Regional Guadalajara**, se observa que el IEEBC sí hizo del conocimiento del partido los informes (fiscalías) y escritos presentados por los diversos partidos políticos que obraban en su poder a efecto de que se manifestara lo que se estimara conducente.

- III. Lo mismo acontece respecto a la presunta negligencia e ineptitud que se atribuye a las y los Consejeros denunciados, referente a que, aún y cuando hubiera estado vigente la orden de aprehensión en contra de Julián Leyzaola Pérez, estos **debieron realizar una interpretación pro homine** y en estricta observancia al principio de legalidad, en el sentido de que el delito de tortura ya no se encuentra tipificado en la legislación vigente, por lo que ello actualizaba una excluyente del delito, consistente en la atipicidad de la conducta atribuida.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

Ello, pues **tal y como lo razonó la Sala Regional Guadalajara**, al no ser aspectos vinculados con la materia electoral, no existía una obligación por parte de las y los integrantes del Consejo General del IEEBC de pronunciarse respecto a la causa penal en cuestión y los actos de naturaleza penal que de ésta derivaron, por lo que la falta que se les atribuye es **inexistente**.

- IV. Por lo que respecta a la supuesta negligencia e ineptitud por parte de las y los Consejeros denunciados, derivado de una supuesta inobservancia a los principios de legalidad, exhaustividad, presunción de inocencia y maximización de los derechos humanos de Julián Leyzaola Pérez, en su vertiente de voto pasivo, con motivo de la **aprobación del punto SEGUNDO del acuerdo IEEBC-CG-PA70/2021**, se considera actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo **40, párrafo 1, fracción VI**, al haberse tratado de un **tema de interpretación normativa**, misma que escapa del ámbito de sanción del régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

En el acuerdo cuya ilegalidad se reclama *-y que también fuera impugnado ante la Sala Regional Guadalajara por vicios propios-*, se desprende que las y los Consejeros denunciados motivaron su decisión a partir de lo informado por la citada Fiscalía, en la que se hizo del conocimiento del OPLE sobre la existencia de una orden de aprehensión vigente y pendiente de ejecutar librada en contra de Julián Leyzaola Pérez, quien, derivado de las acciones sin éxito desarrolladas por esa autoridad penal para su localización y/o detención, podía considerársele como **prófugo de la justicia**.

- V. Por cuanto hace a que correspondía a dicho órgano colegiado requerir, de manera directa, la sustitución de la candidatura de Flor Indira Leyzaola Osorio como candidata a la Presidencia Municipal de Tijuana, por una persona del género opuesto *-derivado de los efectos del acuerdo por el que se negó el registro de Julián Leyzaola Pérez-*, así como la correspondiente al Ayuntamiento de Mexicali, siendo que dichas solicitudes se hicieron por conducto del Secretario Ejecutivo de dicho OPLE, quien, a su decir, carece de atribuciones para tal efecto, con lo cual se demuestra un actuar negligente por parte de las y los denunciados, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el **40, párrafo 1, fracción IV**, del Reglamento de Remociones, toda vez que, el Secretario Ejecutivo del IEEBC, contaba con plenas facultades para requerir al PES para que, en atención al principio de paridad de género en el registro de candidaturas, y conforme a los plazos previstos para tal efecto, sustituyera las propuestas referidas por el partido denunciante.

Lo anterior, sin que dicha diligencia implicara, por sí misma, una subsunción respecto a la obligación a cargo de las personas integrantes del Consejo General de dicho OPLE de resolver, como órgano colegiado, sobre la procedencia o no de la solicitud de sustitución en el registro de las candidaturas pretendidas por el partido denunciante; por lo que la falta resulta **inexistente**.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

Como se puede advertir, la materia del procedimiento se analiza de forma segmentada, sin reparar en que la supuesta negligencia, ineptitud, descuido, incumplimiento injustificado de las funciones encomendadas o trasgresión a los principios que rigen la función electoral se hace depender de la forma como se interpretó el derecho, como se valoraron los hechos y las pruebas, así como de la forma en que se realizaron las diligencias para mejor proveer el asunto.

Esto es, las conductas denunciadas se reducen a determinaciones que, en ejercicio de sus funciones, asumieron las personas integrantes del CG del OPLE de Baja California, que fueron del conocimiento de la jurisdicción y de las cuales no se advierte en el expediente evidencia alguna de algún acto irregular que confirme una violación grave a algún principio constitucional.

Entonces, si los hechos fueron materia de impugnación ante la Sala Regional Guadalajara en similares términos a los ahora denunciados y en la queja no se adujo la existencia acto irregular y del expediente tampoco se desprende, en mi concepto, era innecesario desagregar el análisis de los hechos para su estudio y sería suficiente desechar la denuncia con base en lo previsto en el artículo 40, numeral 1, fracciones IV y VI del Reglamento de Remoción, puesto que se está frente a un caso en el que los hechos denunciados pudieran calificarse como notoria y manifiestamente improcedentes ya que, como lo precisé anteriormente, la interpretación que se hizo fue desde una lectura que se le dio a los hechos y al derecho en el ejercicio de sus facultades.

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

MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PEREZ

CONSEJERA ELECTORAL

Firmado electrónicamente en términos del artículo 22 del Reglamento para el Uso y Operación de la Firma Electrónica Avanzada en el Instituto Nacional Electoral

