



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

**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 CONSEJERAS Y CONSEJEROS ELECTORALES IDENTIFICADO CON EL EXPEDIENTE UT/SCG/PRCE/CG/22/2021.**

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 Consejeras y Consejeros Electorales registrado con la clave de expediente **UT/SCG/PRCE/CG/22/2021**, con base en las razones siguientes:

En congruencia con el voto particular que la suscrita emitió en la resolución **INE/CG563/2019**<sup>1</sup> de once de diciembre de dos mil diecinueve, donde este Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante Consejo General del INE) conoció y resolvió un asunto similar (expediente **UT/SCG/PRCE/TEEP/CG/11/2019**) vinculado con una **vista** ordenada, en este caso, también por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla (en lo sucesivo TEEP), **me aparto de la determinación de desechar de plano el procedimiento.**

Desde ese entonces, he sostenido que las **vistas** que den los tribunales electorales locales o de cualquier otra autoridad al Consejo General del INE no tienen identidad con el acto procesal que se requiere para ejercer un derecho de acción.

Si bien considero correcto que, en observancia al principio de exhaustividad, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (con posterioridad Unidad Técnica) en este tipo de asuntos asigne una clave de registro a las constancias del expediente remitidas por el Tribunal local; analice la totalidad de las constancias para determinar cuál sería, en su caso, la materia del procedimiento e inicie la investigación preliminar para allegarse de elementos sobre la posible infracción, **no coincido en que equipare a la actuación procesal o de autoridad denominada “vista” con la naturaleza del acto jurídico que es una “queja” o “denuncia”.**

---

<sup>1</sup> Consultable en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/113228>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Consejera Electoral**

**Beatriz Claudia Zavala Pérez**

En efecto, 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 formalmente el procedimiento sancionador y mucho menos a tomar ese escrito como el acto procesal en el que se plantea el derecho de acción.

Por otro lado, si se parte de la base de que el procedimiento es una 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. Desde mi perspectiva, no se debe confundir la finalización de los actos o diligencias, con el desechamiento del 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**.

Así, desde mi óptica, en el caso en concreto 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/CG/22/2021 no existen medios de prueba 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 de los Organismos Públicos Electorales Locales son los únicos sujetos a quienes esta autoridad puede incoar procedimiento de remoción y, en su caso, sancionar.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

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:<sup>2</sup>

- 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.

En ese contexto, es necesario que la autoridad que dicte el acto acredite, aunque sea de forma indiciaria, el establecimiento de la hipótesis sancionatoria, esto es, el posible nexo entre el infractor con los hechos objeto de sanción, a fin de que sea vencida la presunción de inocencia de los sujetos imputados.

---

<sup>2</sup> Criterio sostenido en el recurso de apelación SUP-RAP-139/2019.



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.

Por tanto, no debe confundirse el inicio del procedimiento con el registro de la vista, ya que pudiera resultar que existiera una incompetencia de esta autoridad para conocer del asunto sin que pudiera considerarse que se inició formalmente el procedimiento. La naturaleza particular de las “vistas” resulta en que el emplazamiento es el acto de inicio formal del procedimiento, esto debido a que al no existir demanda, queja o denuncia no existe un acuerdo de admisión como tal.

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Consejera Electoral**

**Beatriz Claudia Zavala Pérez**

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 Instituto Electoral del Estado de Puebla (IEEP), derivado de presuntas irregularidades por inconsistencias encontradas en las boletas el día de la jornada electoral de la elección de Diputaciones por el principio de Mayoría Relativa del Distrito Electoral Uninominal 04 con cabecera en Zacapoaxtla, Puebla.

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

- A las y los integrantes de Consejo solo les compete aprobar la **carpeta de documentación y material electoral** conforme a las reglas, lineamientos, criterios y formatos señalados por el INE.
- Mediante acuerdo A.1./CPOE/EXT/1703/2021, la Comisión Permanente de Organización del IEEP, dio por vista la carpeta de documentación y materiales electorales para el Proceso Electoral Ordinario Concurrente 2020-2021, solicitando se remitiera al Consejero Presidente del IEEP, a efecto de que se sometiera a consideración de las y los integrantes del Consejo General local para su aprobación, mismo que fue aprobado por dicho Consejo mediante acuerdo CG/AC-033/2021.
- Mediante acuerdo CG/AC-036/2021, se hizo pública la apertura del registro de candidaturas a los cargos de las diputaciones al Congreso Local y Ayuntamientos para el citado Proceso Electoral, y como consecuencia la **DPPP inició la revisión de los datos de las candidaturas postuladas, y quien se encargó del análisis de los convenios de coalición, integración de los expedientes de registro y elaboración de la relación de candidaturas a cargos de elección popular.**
- Mediante acuerdo CG/AC-055/2021, se resolvieron las solicitudes de registro de candidaturas, entre ellas las de diputaciones al congreso local, dentro de las que se encontraba la candidatura al Distrito 04, con cabecera en Zacapoaxtla, por la coalición "*Va por Puebla*".
- La Dirección de Organización Electoral del IEEP, fue la encargada de la verificación en el diseño e impresión de las boletas electorales y de **solicitar a la DPPP la validación de la información de candidatos en las boletas electorales.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Consejera Electoral**

**Beatriz Claudia Zavala Pérez**

- Una vez realizada la validación, se procedió a remitir la información correspondiente a la empresa Talleres Gráficos de México, el diecisiete de mayo, mediante el oficio IEE/PRE-2279/2021, solicitando que indicaran día y hora para que personal de la DPPP se constituyera en las instalaciones de “*Talleres Gráficos de México*” y llevara a cabo la validación de los nombres asentados en las boletas electorales respectivas.

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 funcionariado que no ostenta la calidad de consejeras o consejeros electorales, por lo que al resultar la atipicidad del ilícito administrativo 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.**<sup>3</sup>

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

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

---

<sup>3</sup> 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.

