



Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**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/TET/23/2021.**

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/TET/23/2021**, 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 por un tribunal electoral local, **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/TET/23/2021 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Consejera Electoral**

**Beatriz Claudia Zavala Pérez**

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 Tribunal Electoral de Tlaxcala (TET), ordenó<sup>3</sup> dar vista a este Consejo General del INE por un supuesto actuar negligente atribuido a las y los Consejeros Electorales del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (ITE) *-o bien de quien resulte responsable-*, por la presunta omisión de declarar la procedencia de la solicitud de registro y en consecuencia aprobar los acuerdos en donde se incluyera la fórmula encabezada por Estefanía Márquez Sánchez, como candidata del Partido Impacto Social Sí, al cargo de Presidenta de la Comunidad del Barrio de San Bartolomé, Municipio de San Pablo del Monte, Tlaxcala, en el proceso electoral local ordinario 2020-2021.

En la sentencia, declaró fundados pero inoperantes los agravios expuestos por la parte actora; ya que, a la fecha de la emisión de la sentencia, existía irreparabilidad en la vulneración a su derecho político electoral de ser votada, lo cual generó que su pretensión final ya no resultara posible. Ello, al considerar que:

“[...]

*... se encuentra plenamente acreditado que, sin causa justificada, el Consejo General, no le otorgó el registro como candidata propietaria a Estefanía Márquez Sánchez, actora en el presente asunto, así como a Rocío Cholula Rosas, quien era la candidata suplente en la fórmula que conformaron para participar en el proceso electoral local ordinario 2020-2021, al cargo de presidenta de comunidad del Barrio de San Bartolomé, municipio de San Pablo del Monte.*

*Con lo cual, se les generó una vulneración grave a su derecho político electoral de ser votadas, pues con el actuar negligente del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, la actora y su suplente, fueron privadas injustificadamente de poder participar como candidatas propietaria y suplente al cargo de elección popular.*

*Generando con ello, no solo una vulneración a dichas ciudadanas, sino que de manera indirecta a la ciudadanía de la comunidad de del Barrio de San Bartolomé, la cual, si bien, el día de la jornada electoral pudo ejercer libremente su derecho de votar, lo cierto es que, se les privó una opción política más por quien emitir su voto.*

*Sin embargo, la **inoperancia** de sus agravios se actualiza ya que, a la fecha de la emisión de la presente sentencia, existe una irreparabilidad en la vulneración a su derecho político electoral de ser votada, la cual genera que su pretensión final de anular la elección al cargo de titular de la presidencia de comunidad del Barrio de San Bartolomé, municipio de San Pablo del Monte, así como la anulación de la entrega de constancia de mayoría en favor de Gabriel Méndez Flores, como candidato electo a dicho cargo, ya no resulta posible.*

---

<sup>3</sup> Al resolver el juicio identificado con la clave TET-JDC-142/2021 y acumulados.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

*Esto, pues, como se mencionó en párrafos anteriores, esta pretensión final de la actora se encuentra basada en la omisión de incluirla en el acuerdo en el que se aprobaron las solicitudes de registro de candidaturas presentadas por el Partido Impacto Social Sí, al cargo de presidencias de comunidad, así como por no aparecer en las boletas electorales que se usaron el día de la jornada electoral en la elección impugnada.*

*Esto, dado que tanto el acuerdo de aprobación de solicitudes de registro, como la subsecuente impresión de boletas, son actos propios de la etapa de preparación de la elección, la cual, a la fecha ya concluyó.*

*Resultando un hecho notorio que, el pasado seis de junio tuvo verificativo la jornada electoral en la que se llevó a cabo la elección que controvierte la actora a través del presente medio de impugnación.*

*Así, al ya haber concluido las etapas de preparación de la jornada electoral y la propia jornada en que el electorado eligió a la persona que ocupará el cargo al que aspiraba la parte actora, las mismas, a la fecha, deben tenerse por firmes y definitivas.*

[...]

*Consecuentemente, al haber concluido la etapa de preparación de la jornada electoral y celebrados los comicios, es evidente que a este momento ya no es posible acceder a la pretensión de la parte actora, al ya no ser materialmente posible ni jurídicamente reparable la vulneración a su derecho político electoral de ser votada.*

*Ello, por ya haberse desarrollado y concluido las etapas de preparación y de la jornada electoral, en que buscaba participar la parte actora como candidata, pues las candidaturas que sí obtuvieron su registro y aparecieron en las boletas electorales correspondientes a la elección impugnada, ya fueron sometidas al voto del electorado.*

[...]

No obstante, de la investigación preliminar, derivado entre otras cuestiones del requerimiento de información al Secretario Ejecutivo del ITE, se obtuvo que, si bien corresponde a las y los integrantes de ese órgano colegiado resolver sobre dichas solicitudes lo cierto es que **no tuvieron conocimiento cierto respecto de la presentación de la solicitud de registro** por lo que, en principio, no se les podría imputar o reprochar hecho alguno calificado como típico y antijurídico.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Consejera Electoral**

**Beatriz Claudia Zavala Pérez**

Aunado a que, como se precisa en el proyecto, la eventual declaración de procedencia o no de la referida solicitud, es el resultado de una serie de actividades establecidas conforme a un procedimiento establecido, encomendadas a otras áreas de ese instituto que se ejecutan de manera previa a la declaración final y, en el caso en concreto, **el personal del área de registro de candidaturas no incluyó en la base de datos proporcionada a la Dirección de Asuntos Jurídicos para la elaboración del proyecto de resolución.**

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 TET 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>4</sup>

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

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

---

<sup>4</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.

