



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 LA RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE REMOCIÓN DE CONSEJERAS Y CONSEJEROS ELECTORALES IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE UT/SCG/PRCE/ZMA/CG/2/2024.

Con el debido respeto al voto de mis colegas que integraron la mayoría, la suscrita emite **VOTO PARTICULAR** en relación con la resolución dictada en el Procedimiento de Remoción de Consejeras y Consejeros Electorales registrado con la clave de expediente **UT/SCG/PRCE/ZMA/CG/2/2024** puesto que, desde mi óptica, contrario a lo que se sostiene en dicha resolución, **el Consejo General de este Instituto Nacional Electoral** (en adelante *INE*) **sí cuenta con atribuciones** para pronunciarse sobre la procedencia o no del dictado de **medidas cautelares** (suspensión provisional) solicitadas por una autoridad substanciadora en los procedimientos de responsabilidad administrativa iniciados en contra de las personas titulares de consejerías electorales de los Organismos Públicos Locales (*OPLE*). Me explico:

PREÁMBULO

El caso es especial y sin precedentes, puesto que para abordarlo resulta necesario considerar la concurrencia de dos sistemas, con sus respectivos procedimientos.

Por un lado, un procedimiento seguido en el ámbito de **responsabilidades administrativas** aplicable para las y los servidores públicos¹ (en lo sucesivo *funcionariado*) conforme al *Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)* y, por otro, en el sistema jurídico en materia **electoral**, un procedimiento especial como la vía para remover del cargo a las y los consejeros de los *OPLE* de acreditarse conductas **graves**.

PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

El 27 de mayo de 2015, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la *CPEUM* en materia

¹ El artículo 108 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, prevé que se consideran “**servidores públicos**” a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, **a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión** de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los **organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía**, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

anticorrupción.² Entre las reformas destacan la creación del SNA; la reforma del sistema de determinación de las responsabilidades del *funcionariado* y la inclusión de sanciones a los particulares implicados en hechos de corrupción; así como, ampliar y fortalecer las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación, entre otras.³

Conforme a lo establecido en el artículo 113 de la CPEUM, se determinó que el SNA sería la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Asimismo, previó que, en las entidades federativas, también se establecerían sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes, de igual forma, en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Posteriormente, el 18 de julio de 2016, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional anticorrupción; la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; y la *Ley General de Responsabilidades Administrativas* (en lo sucesivo *LGRA*); esta última con el objeto de distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas del *funcionariado*, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

En términos de lo establecido en el artículo 9 de la *LGRA*, las autoridades que tienen competencia para aplicar las normas vinculadas a este tipo de procedimientos, son: la Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas; los **Órganos internos de control**; la Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas; los Tribunales; así como, las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, de conformidad con las leyes que las regulan.

Así, conforme a lo establecido en el artículo 3, fracción XXI y 10 de la *LGRA* los **órganos internos de control** son las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como aquellas otras instancias de los Órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de Servidores Públicos, quienes tendrán competencia para:

- I. Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción;

² https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015#gsc.tab=0

³ <https://www.sna.org.mx/normatividad/>

- II. Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales, así como de recursos públicos locales, según corresponda en el ámbito de su competencia, y
- III. Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o en su caso ante sus homólogos en el ámbito local.

En dicho ordenamiento, en el artículo 14, primer párrafo, también se prevé que cuando los actos u omisiones del *funcionariado* en materia de denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, **debiendo las autoridades turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas.**

En el Libro Segundo la LGRA (artículos 90 a 209) se prevén las normas adjetivas para el desarrollo de los procedimientos. Específicamente en sus artículos 208 y 209 se establece tanto el procedimiento de responsabilidad administrativa ante las Secretarías y **órganos internos de control (faltas no graves)**; así como aquel cuya resolución corresponda a los **Tribunales (faltas graves)**, conforme a lo siguiente:

“[...]”

Del procedimiento de responsabilidad administrativa ante las Secretarías y Órganos internos de control

Artículo 208. *En los asuntos relacionados con Faltas administrativas no graves, se deberá proceder en los términos siguientes:*

- I. La Autoridad investigadora deberá presentar ante la Autoridad substanciadora el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la cual, dentro de los tres días siguientes se pronunciará sobre su admisión, pudiendo prevenir a la Autoridad investigadora para que subsane las omisiones que advierta, o que aclare los hechos narrados en el informe;*
- II. En el caso de que la Autoridad substanciadora admita el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, ordenará el emplazamiento del presunto responsable, debiendo citarlo para que comparezca personalmente a la celebración de la audiencia inicial, señalando con precisión el día, lugar y hora en que tendrá lugar dicha audiencia, así como la autoridad ante la que se llevará a cabo. Del mismo modo, le hará saber el derecho que tiene de no declarar contra de sí mismo ni a declararse culpable; de defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia y que, de no contar con un defensor, le será nombrado un defensor de oficio;*
- III. Entre la fecha del emplazamiento y la de la audiencia inicial deberá mediar un plazo no menor de diez ni mayor de quince días hábiles. El diferimiento de la audiencia sólo podrá otorgarse por causas de caso fortuito o de fuerza mayor debidamente justificadas, o en aquellos casos en que se nombre;*
- IV. Previo a la celebración de la audiencia inicial, la Autoridad substanciadora deberá citar a las demás partes que deban concurrir al procedimiento, cuando menos con setenta y dos horas de anticipación;*
- V. El día y hora señalado para la audiencia inicial el presunto responsable rendirá su declaración por escrito o verbalmente, y deberá ofrecer las pruebas que estime necesarias para su defensa. En caso de tratarse de pruebas documentales, deberá*

exhibir todas las que tenga en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitó mediante el acuse de recibo correspondiente. Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudo conseguirlos por obrar en archivos privados, deberá señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos en los términos previstos en esta Ley;

- VI. Los terceros llamados al procedimiento de responsabilidad administrativa, a más tardar durante la audiencia inicial, podrán manifestar por escrito o verbalmente lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que estimen conducentes, debiendo exhibir las documentales que obren en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitaron mediante el acuse de recibo correspondiente. Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudieron conseguirlos por obrar en archivos privados, deberán señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos;
- VII. Una vez que las partes hayan manifestado durante la audiencia inicial lo que a su derecho convenga y ofrecido sus respectivas pruebas, la Autoridad substanciadora declarará cerrada la audiencia inicial, después de ello las partes no podrán ofrecer más pruebas, salvo aquellas que sean supervenientes;
- VIII. Dentro de los quince días hábiles siguientes al cierre de la audiencia inicial, la Autoridad substanciadora deberá emitir el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo;
- IX. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, la Autoridad substanciadora declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;
- X. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, la Autoridad resolutora del asunto, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera, debiendo expresar los motivos para ello;
- XI. La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciante únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles

Del procedimiento de responsabilidad administrativa cuya resolución corresponda a los Tribunales

Artículo 209. En los asuntos relacionados con **Faltas administrativas graves** o Faltas de particulares, se deberá proceder de conformidad con el procedimiento previsto en este artículo.

Las Autoridades substanciadoras deberán observar lo dispuesto en las fracciones I a VII del artículo anterior, luego de lo cual procederán conforme a lo dispuesto en las siguientes fracciones:

- I. A más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes de haber concluido la audiencia inicial, la Autoridad substanciadora deberá, bajo su responsabilidad, enviar al Tribunal competente los autos originales del expediente, así como notificar a las partes de la fecha de su envío, indicando el domicilio del Tribunal encargado de la resolución del asunto;

- II.** Cuando el Tribunal reciba el expediente, bajo su más estricta responsabilidad, deberá verificar que la falta descrita en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa sea de las consideradas como graves. En caso de no serlo, fundando y motivando debidamente su resolución, enviará el expediente respectivo a la Autoridad substanciadora que corresponda para que continúe el procedimiento en términos de lo dispuesto en el artículo anterior.

De igual forma, de advertir el Tribunal que los hechos descritos por la Autoridad investigadora en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa corresponden a la descripción de una falta grave diversa, le ordenará a ésta realice la reclasificación que corresponda, pudiendo señalar las directrices que considere pertinentes para su debida presentación, para lo cual le concederá un plazo de tres días hábiles. En caso de que la Autoridad investigadora se niegue a hacer la reclasificación, bajo su más estricta responsabilidad así lo hará saber al Tribunal fundando y motivando su proceder. En este caso, el Tribunal continuará con el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Una vez que el Tribunal haya decidido que el asunto corresponde a su competencia y, en su caso, se haya solventado la reclasificación, deberá notificar personalmente a las partes sobre la recepción del expediente.

Cuando conste en autos que las partes han quedado notificadas, dictará dentro de los quince días hábiles siguientes el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo;

- III.** Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, el Tribunal declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;
- IV.** Una vez transcurrido el periodo de alegatos, el Tribunal, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera debiendo expresar los motivos para ello, y
- V.** La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciantes únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

[...]"

De esas normas adjetivas, se destacan algunas actuaciones relevantes dentro de los procedimientos de responsabilidad administrativa, a saber:

Actos procesales a cargo de una autoridad investigadora:

- **Investigación:**

Inicia de **oficio**, por **denuncia** (que podría ser anónima) o derivado de las **auditorías** practicadas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos.

Tienen la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de tales faltas, así como la responsabilidad de aquellos a quienes se imputen las mismas.

- **Calificación de faltas administrativas:**

Concluidas las diligencias de investigación, procederán al análisis de los hechos, así como de la información recabada, a efecto de determinar la **existencia o inexistencia** de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa y, en su caso, calificarla como **grave o no grave**.⁴

Calificada la conducta, se incluirá la misma en el *Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa* y este se presentará ante la autoridad substanciadora a efecto de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Sólo la calificación y la abstención (conforme a las hipótesis del artículo 101 de la *LGRA*) de faltas **no graves** podrán ser impugnadas, en su caso, por el denunciante ante la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas, mediante el recurso de inconformidad. Su presentación tendrá como efecto que no se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa hasta en tanto este sea resuelto.

- **Medidas cautelares:⁵ (se tramita de manera incidental)**

Pueden solicitar a la autoridad substanciadora o resolutora, **medidas cautelares** consistentes en la **suspensión temporal** del servidor público señalado como presuntamente responsable del empleo, cargo o comisión que desempeñe; la exhibición de documentos; el apercibimiento de multa; el embargo precautorio de bienes, aseguramiento o intervención precautoria de negociaciones; o bien, las que sean necesarias para evitar un daño irreparable a la Hacienda Pública Federal, o de las entidades federativas, municipios, alcaldías, o al patrimonio de los entes públicos, para lo cual las autoridades resolutoras del asunto, podrán solicitar el auxilio y colaboración de cualquier autoridad del país.

Lo anterior, para evitar el ocultamiento o destrucción de pruebas; impedir la continuación de los efectos perjudiciales de la presunta falta administrativa; eviten la obstaculización del adecuado desarrollo del procedimiento de responsabilidad administrativa; o bien, eviten un daño irreparable a la Hacienda Pública Federal, o de las entidades federativas, municipios, alcaldías, o al patrimonio de los entes públicos.

Con el escrito por el que se soliciten las medidas cautelares se dará vista a todos aquellos que serán directamente afectados con las mismas, para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Si la autoridad que conozca del incidente lo estima necesario, en el acuerdo de admisión podrá conceder provisionalmente las medidas cautelares solicitadas.

Se podrá solicitar la suspensión de las medidas cautelares en cualquier momento del procedimiento, debiéndose justificar las razones por las que se estime

⁴ Si no se encontraren elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del infractor, se emitirá un acuerdo de conclusión y archivo del expediente, sin perjuicio de que pueda abrirse nuevamente la investigación si se presentan nuevos indicios o pruebas y no hubiere prescrito la facultad para sancionar.

⁵ **No se podrán decretar medidas cautelares en los casos en que se cause un perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.**

innecesario que éstas continúen, para lo cual se deberá seguir el procedimiento incidental. Contra la resolución que niegue la suspensión de las medidas cautelares no procede recurso alguno.

Actos procesales a cargo de una autoridad substanciadora:

- **Inicio del procedimiento:**⁶

Cuando las autoridades substanciadoras **admiten** el *Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa*.

- **Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa**

Si advierte que adolece de alguno o algunos de los requisitos establecidos en la ley o que la narración de los hechos fuere oscura o imprecisa, prevenir a la autoridad investigadora para que los subsane.

- **Faltas administrativas graves:**

Enviar al Tribunal competente los autos originales del expediente.

Actos procesales a cargo de una autoridad substanciadora o resolutora:

- Determinar lo conducente respecto a las medidas cautelares solicitadas por la autoridad investigadora.
- Desechar las pruebas ofrecidas si no tienen relación con los hechos controvertidos en el incidente respectivo.
- Determinar lo conducente en el caso de que se actualice una causa de improcedencia o sobreseimiento.
- Desahogar las audiencias que se realicen en el procedimiento.
- Formar los expedientes con la colaboración de las partes, terceros y quienes intervengan en los procedimientos.

PROCEDIMIENTO DE REMOCIÓN DE CONSEJERÍAS DE OPLE

(Materia: Electoral)

Al *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 *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 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*).

⁶ La autoridad a quien se encomiende la substanciación y, en su caso, resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, deberá ser distinto de aquél o aquellos encargados de la investigación.

Los procedimientos de remoción de consejeros/as Electorales de *OPLE*, permiten al Consejo General del *INE*, separar del cargo a aquellos funcionarios que se estime que incurren en alguna causa grave previstas en el artículo 102 de la *LGIFE*. Dichas conductas infractoras, son las siguientes:

“[...]

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.

[...]”

Es importante precisar, que la Sala Superior del TEPJF ha sostenido⁷ que las causas previstas en el artículo 102, en principio, **son lo suficientemente amplias para que en ellas se subsuman una variedad de conductas a ser sancionadas con la remoción, siempre que se confirme su gravedad.**

Es decir, ha considerado que, si bien el citado dispositivo legal establece siete supuestos de remoción, en ellos pueden subsumirse una variedad de conductas que las actualicen, siempre y cuando se acredite que éstas sean graves, porque solo de esa manera será procedente la imposición de la sanción consistente en la remoción de las consejerías.⁸

⁷ SUP-JDC-1033/2022, SUP-JDC-544/2017 y SUP-RAP-793/2017, entre otras.

⁸ Existe la posibilidad de que, conforme a la investigación que realice la Secretaría Ejecutiva, a través de la UTCE, “los hechos que dicha autoridad sustanciadora estime acreditados no tengan para la autoridad sancionadora la entidad suficiente para que se consideren graves conforme a las causales previstas en la ley”, de forma que el Consejo General del INE podría estimar que, en algunos casos, “las irregularidades acreditadas por la autoridad sustanciadora no tengan la entidad suficiente para que sean sancionadas con la remoción”.

Como se puede advertir, en este procedimiento, el Estado le ha otorgado al *INE*, competencia para, en su caso, sancionar conductas que se consideran contrarias a la normativa electoral, con el propósito de verificar que el actuar de las personas titulares de las Consejerías sea apegada a Derecho.

No obstante, debe decirse que este procedimiento presenta ciertos problemas operativos, ya que la única y máxima sanción posible que puede aplicarse es la **remoción**. Eso implica que, si llegan a actualizarse infracciones que no sean consideradas con una gravedad tal para remover, el mismo modelo no permite aplicar otro tipo de sanción.

El procedimiento para la remoción (*PRCE*) se sustancia conforme a las **etapas** siguientes:

Recepción, análisis de requisitos e investigación.

Una vez recibida la queja y/o denuncia se procederá al análisis del escrito a fin de verificar los requisitos establecidos en el artículo 38 del *Reglamento de Remoción*. Asimismo, en su caso, se podrá ordenar la realización de diligencias de investigación, de conformidad con el artículo 44 del *Reglamento de Remoción*.

Admisión y emplazamiento.

La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del *INE* (en adelante UTCE), de estimarlo procedente, dictará el acuerdo de admisión y ordenará emplazar personalmente a las o los consejeros denunciados para que comparezcan a una audiencia de contestación, para lo cual se señalará: el lugar, día y hora en que tendrá verificativo, destacándose que, entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días; los actos u omisiones que se le imputan, las consecuencias posibles y su derecho a comparecer asistido de un defensor. para ello, se deberá correr traslado con copia simple de la denuncia presentada en su contra, así como de todas las constancias del expediente integrado con motivo de la queja o denuncia.

Audiencia de contestación.

La consejera o el consejero denunciado podrán dar contestación a la queja o denuncia por escrito o de forma oral, ya sea por propio derecho o por medio de representantes o apoderados, el cual deberá ser presentado a más tardar el día y hora señalada para la celebración de la audiencia el escrito de contestación deberá contener nombre y firma autógrafa de la consejera o el consejero denunciado y referirse exclusivamente a los hechos motivo de la denuncia, de conformidad con lo previsto en los artículos 48, 49 y 50 del *Reglamento de Remoción*.

La audiencia se llevará a cabo de manera ininterrumpida y será conducida por el titular de la UTCE o por el personal que éste previamente designe, debiéndose levantar constancia de su desarrollo, en la que firmarán los que en ella intervinieron, la inasistencia de la o el consejero presidente o de la o el consejero electoral denunciado no será obstáculo para su realización.

Abierta la audiencia se dará el uso de la voz a la consejera o consejero denunciado o a su defensor para que responda a la queja o denuncia, lo que también podrá realizarse por escrito, refiriéndose a todos y cada uno de los hechos que se le imputan,

afirmándolos o negándolos, expresando los que ignore por no ser propios, o narrándolos como crea que tuvieron lugar.

Apertura del periodo de pruebas.

Al término de la audiencia, se abrirá el periodo de ofrecimiento de pruebas, para lo cual se otorgará a la consejera o consejero denunciado diez días hábiles para que ofrezca por escrito los medios de convicción que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le imputan.

Concluida la etapa de ofrecimiento de pruebas, la UTCE procederá a dictar, dentro del término de tres días hábiles, el acuerdo de admisión de pruebas, y en su caso dictara las medidas para su preparación y, de ser el caso, ordenará la celebración de una audiencia para el desahogo de aquéllas que lo requieran. entre la fecha del acuerdo que la ordene y la audiencia de desahogo de pruebas, deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, contados a partir de la notificación de las partes.

Apertura del periodo de alegatos.

Celebrada la audiencia de desahogo de pruebas que, en su caso, se hubiera celebrado, o una vez desahogadas todas y cada una de las pruebas que fueron admitidas, la autoridad sustanciadora dará vista a las partes para que en el plazo de cinco días hábiles formulen por escrito los alegatos que consideren pertinentes. hecho lo anterior, declarara cerrada la instrucción.

Cierre de instrucción.

Se elabora el proyecto de resolución y, en su caso, se realizan nuevas diligencias. Asimismo, se formula el acuerdo de elaboración proyecto de resolución previo a la sesión del Consejo General del *INE*.

Resolución

El Consejo General del *INE* conoce y, en su caso, aprueba el proyecto cuya versión final se envía al Secretariado para su notificación y publicación, misma que puede ser controvertida ante la Sala Superior del TEPJF (4 días); transcurrido el plazo se ordena su archivo.

ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

ANTECEDENTES

1. Primer procedimiento administrativo. Expedientes de investigación **CQIDA/AI/14/2023** y **CQIDA/AI/17/2023**.

1.1. Admisión. El 12 de septiembre de 2023, la Contraloría General del IEEPCO dictó acuerdos en los que admitió los informes de presunta responsabilidad administrativa de Elizabeth Sánchez González⁹ (en lo sucesivo consejera presidenta del *OPLE*) y otra persona, entonces titular de la Coordinación Administrativa de *OPLE*, determinó su acumulación y la integración de los procedimientos de responsabilidad administrativa.

⁹ Servidora pública designada por el CG del INE el 23 de octubre de 2021, para un periodo de 7 años.

1.2. Medida cautelar. El 13 de septiembre de 2023, la Contraloría General del OPLE¹⁰ emitió acuerdo en el expediente **CJS/OIC/002/MC/2023**, en el que determinó la medida cautelar consistente en suspensión temporal del cargo de la consejera presidenta del OPLE.

a. Juicio electoral. El 18 de septiembre de 2023, el INE presentó juicio ante la Sala Superior del TEPJF en contra del acuerdo de la medida cautelar.

b. Juicio para la ciudadanía. En la misma fecha, la consejera presidenta del OPLE promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

c. Resolución de juicios. El 4 de octubre de 2023, la Sala Superior del TEPJF resolvió el **SUP-JE-1450/2023 y su acumulado SUP-JDC-371/2023**, revocando el acuerdo de 13 de septiembre emitido por la Contraloría.

1.3. Remisión de expediente para sanción. El 3 de octubre de 2023, la Contraloría General del IEEPCO ordenó remitir el expediente CJS/OIC/005/2023 y acumulados, así como los expedientes de investigación CQIDA/AI/14/2023 y CQIDA/AI/17/2023, al Tribunal de Justicia Administrativa, por la posible comisión de **faltas administrativas graves** atribuibles a Elizabeth Sánchez González y Noemi Sánchez Gutiérrez.

1.4. Resolución de procedimiento administrativo. El 2 de abril de 2024, la Sala Unitaria Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción del Estado de Oaxaca, en el expediente PRAG 009/2023, impuso a la consejera presidenta del OPLE, sanción administrativa consistente en **inhabilitación temporal** por un período de un año¹¹.

a. Juicio electoral y Juicio para la ciudadanía. Tanto el INE como la consejera presidenta del OPLE presentaron medios de impugnación en contra de la resolución dictada en el procedimiento administrativo.

b. Resolución de juicios. El 8 de mayo de 2024, la Sala Superior del TEPJF resolvió el **SUP-JDC-565/2024, SUP-JDC-591/2024 y SUP-JE-104/2024, acumulados**, revocando la sentencia reclamada, su aclaración y el acuerdo del 3 de octubre emitido por la Contraloría, para el efecto de que *“dicte uno diverso, dentro del plazo de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación de la presente ejecutoria, en el que ordene su remisión al Consejo General del INE, a fin de que sea éste el que se pronuncie respecto de la responsabilidad atribuida”*.

De igual forma revocó el acuerdo por el que se aprobó la designación de forma provisional de la consejería que asumió el cargo de la presidencia del Consejo General del OPLE.

¹⁰ Acuerdo signado por la Autoridad Resolutora y el Coordinador Jurídico y Substanciador del IEEPCO.

¹¹ En fecha posterior, la autoridad administrativa dictó aclaración de la resolución, que también fue materia de la impugnación.

2. Segundo procedimiento administrativo. Expediente de investigación **CQIDA/AI/011/2023.**

2.1. Remisión de expediente para sanción. El 31 de octubre de 2023, la Contraloría General del IEEPCO ordenó remitir el expediente al Tribunal de Justicia Administrativa, por la posible comisión de faltas administrativas atribuibles a Elizabeth Sánchez González y Noemi Sánchez Gutiérrez.

2.2. Resolución de procedimiento administrativo. El 24 de abril de 2024, la Sala Unitaria, impuso a la consejera presidenta del *OPLE*, sanción administrativa consistente en inhabilitación temporal por un período de 3 años.

a. Juicios electorales y Juicio para la ciudadanía. Tanto el *INE* como la consejera presidenta del *OPLE* presentaron medios de impugnación en contra de la resolución dictada en el procedimiento administrativo.

b. Resolución de juicios. El 8 de mayo de 2024, la Sala Superior del TEPJF resolvió el **SUP-JE-96/2024 y SUP-DC-659/2024**, mediante el cual revocó el acuerdo del 31 de octubre emitido por la Contraloría, para el efecto de que *“dicte uno diverso en el que ordene su remisión al Consejo General del INE a fin de que sea éste el que se pronuncie respecto de la responsabilidad atribuida”*.

En vía de consecuencia, se dejó sin efectos la sentencia materia de impugnación, únicamente por lo que hace a la consejera presidenta del *OPLE*, así como la designación de la consejería que asumió el cargo de la presidencia del Consejo General del *OPLE* de forma provisional

3. Solicitud de la Contraloría General del OPLE al CG del INE para intervenir. Procedimiento de remoción UT/SCG/PRCE/ZMA/CG/2/2024.

El 18 de diciembre de 2023, se tuvo por recibido en la UTCE el oficio de la Contraloría General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de **OAXACA (IEEPCO)** por medio del cual solicitan la intervención del CG del *INE* para determinar lo conducente respecto a la aprobación y, en su caso, aplicación de la medida cautelar impuesta a la consejera presidenta del *OPLE*.

El 9 de enero de 2024, la UTCE registró el procedimiento determinándose reservar la admisión y emplazamiento correspondiente, hasta en tanto estuviera debidamente integrado el expediente.

CONTEXTO DE LA SOLUCITUD

En este asunto, la autoridad substanciadora de la Contraloría General del *IEEPCO* emitió un acuerdo por el que remitió a la Secretaría Ejecutiva del *INE* una solicitud de **medida cautelar** en contra de la consejera presidenta de ese *OPLE* para que, el

Consejo General de este instituto, determinara lo conducente respecto a su aprobación y, en su caso, aplicación.

Ello, derivado del *Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa*, relativo al expediente administrativo de Investigaciones CQIDA/AI/011/2023 en el que se advirtieron hechos que podrían configurar una responsabilidad administrativa **grave** por el probable **desvío de recursos** al no cumplir con las formalidades establecidas para el manejo del presupuesto asignado a ese organismo electoral local lo que, conforme a su investigación, conlleva a una falta que podría afectar al presupuesto de ese Instituto para su debido funcionamiento en diversos ejercicios y, para tal efecto, remitió copia certificada de las actuaciones del expediente CJS/OIC/008/2023, integradas dentro del índice de la Coordinación Jurídica y Substanciación de esa Contraloría General.

Dicha solicitud, la Contraloría General del *IEEPCO* la formula sobre la base de la sentencia emitida por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-JE-1450/2023 y ACUMULADO, de 4 de octubre de 2023, de la cual me ocuparé más adelante.

CONSIDERACIONES DE LA RESOLUCIÓN APROBADA POR LA MAYORÍA

Ahora bien, en la resolución aprobada por la mayoría, en esencia, se razonó que:

- a) La **denuncia** debe **desecharse**, porque el **Consejo General del INE, no tiene facultades para dictar medidas cautelares en los procedimientos de remoción de las consejerías electorales** de los *OPLE*, ya que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM) la atribución de esta autoridad electoral de carácter nacional se constriñe en su caso a remover las personas que hayan sido designadas en las consejerías electorales locales, regulando lo anterior en el en los artículos 102 y 103 de la *LGIFE*.¹²

Así, la mayoría consideró que, si al momento no se ha acreditado una violación específica que pueda encuadrarse en una causa de remoción prevista en la *LGIFE* y el *Reglamento de Remoción*, ello **no hace plausible el pronunciamiento** del Consejo General y, por otra parte, los promoventes solicitan la aplicación de una **medida cautelar que jurídicamente es irrealizable**, dado que el marco normativo en la materia solo autoriza al Consejo General para determinar la remoción de las consejerías electorales de los *OPLE* y no así el dictado de medida cautelar alguna durante el proceso que se siga.

- b) Respecto a la petición de la Contraloría General del *IEEPCO* para iniciar un procedimiento para **exhortar** a la consejera presidenta denunciada, cumpla con sus funciones establecidas en la *CPEUM* y la *LGIFE*, se consideró que no es procedente atender a petición formulada, pues la conducta denunciada tiene que ver con una presunta omisión en la emisión de diferentes instrumentos relacionados con el funcionamiento administrativo del propio *IEEPCO*. Asimismo, consideró como improcedente la queja en virtud del hecho de que las presuntas irregularidades

¹² Pág. 6 de la resolución.

denunciadas por el OIC no corresponden con obligaciones, atribuciones o facultades que sean exclusivas de la consejera presidenta, sino que son tareas que deben ser realizadas por distintos órganos del *OPLE*, atendiendo a su ámbito de competencia y, por tanto, no se podría actualizar alguna de las causas de remoción por faltas graves.¹³

RAZONES DEL DISENSO

Respetuosamente me aparto de lo determinado por la mayoría, por lo siguiente:

Como ya lo había adelantado, desde mi perspectiva, **el Consejo General del INE sí cuenta con atribuciones para pronunciarse** sobre la procedencia o improcedencia de la medida cautelar de suspensión solicitada por personal adscrito a la Contraloría General del IEEPCO, a partir del **sistema mixto** definido por la Sala Superior del TEPJF al resolver diversos medios de impugnación y del **análisis** que ha realizado **del régimen de responsabilidades** de las consejerías de los *OPLE*, en el que ha concluido, en esencia, que son sujetos de 2 procedimientos sancionatorios:¹⁴

1. El procedimiento de remoción regulado en la *LGIFE*, y
2. La sujeción al régimen de responsabilidades del *funcionariado* previsto en el Título Cuarto de la *CPEUM*; sin embargo, **se ha considerado una prelación en dichos procedimientos.**

En efecto, en el expediente **SUP-JE-1450/2023 Y SUP-JDC371/2023**, de 4 de octubre de 2023, determinó **revocar** el acuerdo de la Contraloría General del IEEPCO, al considerar que los planteamientos de las personas recurrentes eran fundados para alcanzar su pretensión, ya que **la Contraloría carece de facultades para determinar como medida cautelar la suspensión de la consejera presidenta**, conforme a lo siguiente:

“[...]”

*Como se estableció en el marco jurídico el nombramiento y remoción de las consejerías de los OPLES es una facultad exclusiva del Consejo General del INE, de ahí que tal órgano electoral es a quien le corresponde conocer, sustanciar y resolver los procedimientos de remoción y si bien, conforme al régimen de responsabilidades administrativas existe una Contraloría que es la encargada de sustanciar los procedimientos administrativos vinculados con presuntas infracciones administrativas atribuidas a las consejerías, la propia normativa local establece que no les pueden imponer sanciones, sino que en el caso de infracciones que constituyen conductas graves y sistemáticas, la Contraloría notificará al INE, **acompañando el expediente del asunto debidamente fundado y motivado, a fin de que sea éste quien resuelva sobre la responsabilidad, en términos de las leyes generales, incluso se establecen que están impedidos de intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de atribuciones de naturaleza***

¹³ Págs. 19 y 20 de la resolución.

¹⁴ Ver SUP-RAP-89/2017 y acumulados.

electoral que la Constitución y esta Ley confieren a los funcionarios del Instituto local.

Lo anterior tiene como objetivo no entorpecer la función electoral, en tanto que el cargo de las consejerías resulta un cargo de la mayor relevancia para el desarrollo de los procesos electorales y la elección de los gobernantes por voto popular, de ahí que sólo pueden ser **removidos por el Consejo General del INE, por las causas graves previamente señaladas**, siempre y cuando se acredite **la violación grave a algún principio constitucional importante**, como lo son el de independencia e imparcialidad en la función electoral a que se refiere la primera causal del artículo 102 (inciso a) o los principios rectores de la elección a que alude la última causal (inciso g). Incluso, como ya fue referido, el Consejo General del INE no está facultado para graduar e imponer otro tipo de sanciones que no sea el de remoción de las consejerías.

En ese mismo sentido de garantizar el ejercicio de la función electoral vinculada con la organización de los comicios, esta Sala Superior ha determinado que durante el desarrollo de las elecciones, es conforme a derecho suspender los procedimientos de ratificación o remoción de las y los servidores públicos de los OPLES, en tanto que los procedimientos electorales están constituidos por una serie sucesiva y concatenada de actos diversos y complejos, los cuales en forma alguna se pueden suspender y, por el contrario, se deben realizar con celeridad.

Ahora bien, en el caso del estado de Oaxaca y en términos de los artículos 37, numeral 12, 148, numerales 1 y 3, el proceso electoral local inició la primera semana del mes de septiembre, previo al dictado de la medida cautelar controvertida.

[...]

...si bien la Contraloría tiene competencia para sustanciar procedimientos administrativos contra las personas consejeras del Instituto Electoral local, **no tiene facultades para dictar una medida cautelar de suspensión en el cargo**, en tanto que implica separar a la Consejera Presidente e impedir que realice las funciones que tiene encomendadas en pleno proceso electoral local, lo cual por **los efectos de dicha suspensión implican una remoción temporal** en el cargo y genera una grave afectación a las funciones constitucionales y legales que tiene encomendada; habida cuenta de que **la remoción de las consejerías es una facultad exclusiva del Consejo General del INE**.

Lo anterior es suficiente para determinar la **revocación** del acuerdo reclamado y ordenar la reinstalación inmediata a la consejera presidenta.

[...]"

En la diversa sentencia **SUP-JE-96/2024 Y SUPJDC-659/2024**, de 8 de mayo de 2024, la Sala Superior del TEPJF determinó **revocar el acuerdo** de 31 de octubre del Coordinador Jurídico y Substanciador de la Contraloría General del IEEPCO, por medio del cual, se dio vista y **remitió el expediente relativo a la responsabilidad administrativa de la Consejera Presidenta del referido Instituto a la Segunda Sala Unitaria Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción del Tribunal de Justicia Administrativa y Combate a la Corrupción del Estado de Oaxaca**, y, en vía de consecuencia, se **dejó sin efectos la**

sentencia de 24 de abril de 2024 emitida por la referida Sala Unitaria, conforme a los argumentos siguientes:

“[...]

Los agravios relativos a que la Contraloría General del Instituto local indebidamente remitió el expediente administrativo al Tribunal de Justicia Administrativa local, así como que la Sala Unitaria carecía de facultades para imponer sanciones que implicaran la separación del cargo de la Consejera Presidente y, por ende, que se invadieron las facultades del Consejo General del INE y se afectó el derecho a integrar órganos electorales, así como la función electoral son esencialmente **fundados**.

Como se estableció en el marco jurídico el nombramiento y remoción de las consejerías de los OPLES es una facultad exclusiva del Consejo General del INE, de ahí que tal órgano electoral es a quien le corresponde conocer, sustanciar y resolver los procedimientos de remoción y si bien, conforme al régimen de responsabilidades administrativas existe una Contraloría que es la encargada de sustanciar los procedimientos administrativos vinculados con presuntas infracciones administrativas atribuidas a las consejerías.

La propia normativa local establece que en el caso de infracciones que constituyen conductas graves y sistemáticas, la Contraloría notificará al INE, **acompañando el expediente del asunto debidamente fundado y motivado, a fin de que sea éste quien resuelva sobre la responsabilidad, en términos de las leyes generales**.

En ese sentido, tal como lo afirma la Secretaria Ejecutiva del INE, fue incorrecto que el Coordinador Jurídico y Substanciador de la Contraloría General del Instituto local haya dictado el auto de treinta y uno de octubre en el que ordenó remitir los autos originales del expediente administrativo, así como el expediente de investigación al Tribunal de Justicia Administrativa y Combate a la Corrupción del Estado de Oaxaca, en tanto que actuó contrario a lo que expresamente regula el artículo 347, párrafo 7, de la Ley Electoral local, así como el artículo 6, párrafo segundo, inciso j), del Reglamento Interior de la Contraloría general del Instituto local, ya que debió remitirlo al INE para que determinara lo que en Derecho procediera al ser la autoridad constitucional y legalmente competente.

Lo anterior, sería suficiente para revocar dicho acuerdo y, en vía de consecuencia, todo lo actuado con posterioridad, entre ello, la sentencia reclamada; sin embargo, esta Sala Superior considera relevante señalar que también le asiste la razón a la parte actora cuando alega que la **Sala Unitaria carecía de competencia** para conocer en primera instancia, así como para imponer como sanción la inhabilitación temporal por el periodo de tres años con efectos a partir de la notificación y que conllevó a que la Consejera Presidenta dejará su cargo de manera inmediata, en tanto que como se afirma, dicha determinación implicó la remoción del cargo de la Consejera Presidente y, por ende, que se invadieran las facultades del Consejo General del INE y se afectó el derecho de la ciudadana a integrar el órgano electoral, así como el adecuado desempeño de la función electoral.

Como ya fue referido, el cargo de las consejerías resulta un cargo de la mayor relevancia para el desarrollo de los procesos electorales y la elección de los gobernantes por voto popular y éstas gozan del principio de inamovilidad, de ahí que sólo pueden ser **removidas por el Consejo General del INE, por las causas**

graves previamente señaladas, siempre y cuando se acredite **la violación grave a algún principio constitucional** como lo son el de independencia e imparcialidad en la función electoral a que se refiere la primera causal del artículo 102 (inciso a) o los principios rectores de la elección a que alude la última causal (inciso g). Incluso, como ya fue referido, el Consejo General del INE conoce en primer término de la responsabilidad de las consejerías a fin de que determine si procede o no la remoción de éstas, pero no está facultado para graduar e imponer otro tipo de sanción que no sea la remoción, por lo que sólo es en este último caso, cuando determine la improcedencia de la remoción que se debe remitir al Tribunal responsable para que determine la infracción que corresponda, sin que pueda implicar la afectación o separación en el cargo.

Es tal la relevancia de dichos cargos que esta Sala Superior ha determinado que durante el desarrollo de los procesos electorales es conforme a derecho suspender los procedimientos de ratificación o remoción de las y los servidores públicos de los OPLES, debido a la importancia y trascendencia de la función electoral, así como porque dichos procesos están constituidos por una serie sucesiva y concatenada de actos diversos y complejos, los cuales en forma alguna se pueden suspender y, por el contrario, se deben realizar con celeridad.

[...]

De ahí que se pueda afirmar que cualquier determinación que conlleve a que la Consejera Presidenta del Instituto local sea suspendida del cargo, se le prive de ejercer su cargo o de participar en las sesiones, afecta el desarrollo ordinario del órgano electoral, con lo cual se puede afectar la función electoral.

Por tanto, es posible afirmar que la sanción impuesta en la sentencia reclamada a la Consejera Presidenta del Instituto local consistente en la inhabilitación por un periodo de tres años con efectos al momento de su notificación y que conllevó a que dejara el cargo, resultó equiparable fácticamente a una remoción, por el simple hecho de que fue separada de su cargo, habida cuenta de que su nombramiento concluye en dos mil veintiocho.

En ese sentido, **la Sala Unitaria carecía de competencia para conocer en primera instancia de la conducta grave atribuida a la Consejera Presidenta**, en tanto que en términos de la Ley Electoral local, le correspondía conocer en primer término al Consejo General del INE.

Asimismo, por el régimen especial de las consejerías electorales, **la Sala Unitaria carecía de competencia para imponer una sanción que implicará la separación del cargo de la Consejera Presidenta**, en tanto el Consejo General del INE es el único facultado para determinar la remoción de dichas consejerías, habida cuenta de que con dicha separación se afecta el desempeño de la función electoral, ya que impide que el órgano electoral de la entidad no se encuentre debidamente integrado y que la persona designada para ejercer la presidencia del OPLE, se vea impedida para realizar las funciones que tienen encomendadas, lo cual cobra mayor relevancia cuando se está en plenos procesos electorales concurrentes y a menos de un mes de la jornada electoral.

Lo anterior es suficiente para determinar la **revocación** del acuerdo del pasado treinta y uno de octubre del Coordinador Jurídico y Substanciador de la Contraloría General del Instituto local, por medio del cual dio vista y remitió el expediente original a la Sala Unitaria y, en vía de consecuencia, **se deja sin efectos** la sentencia reclamada en lo que fue materia de impugnación y únicamente por lo

que hace a **Elizabeth Sánchez González**, Consejera Presidenta, por lo que procede ordenar la reinstalación inmediata de la funcionaria electoral.

[...]"

Finalmente, en la sentencia emitida en el **SUP-JDC-565/2024, SUP-JDC591/2024 Y SUP-JE-104/2024, ACUMULADOS**, de 8 de mayo de 2024, el máximo órgano de decisión revocó la diversa sentencia y su aclaración del diez de abril, dictada por la Segunda Sala Unitaria Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción del Tribunal de Justicia Administrativa y Combate a la Corrupción del Estado de Oaxaca, debido a que dicha autoridad **carece de competencia para conocer, en primera instancia, y para determinar la inhabilitación temporal**, en el desempeño del cargo de consejera presidenta del *IEEPCO*, ya que **la única autoridad facultada para determinar la remoción del cargo de las consejerías de los organismos públicos locales electorales es el Consejo General del INE**, conforme a los argumentos siguientes:

"[...]

*Esta Sala Superior determina **revocar** la sentencia reclamada, en lo que fue materia de impugnación y **únicamente por lo que hace a la consejera presidenta** del Instituto local, así como el acuerdo del de tres de octubre de dos mil veintitrés, dictado por el Coordinador Jurídico y Substanciador de la Contraloría General del Instituto local por el cual ordenó remitir los autos originales del expediente CJS/OIC/005/2023 y acumulados, así como los expedientes de investigación CQIDA/AI/14/2023 y CQIDA/AI/17/2023 al Tribunal de Justicia Administrativa y Combate a la Corrupción del Estado de Oaxaca.*

*De la misma forma, se determina revocar el acuerdo dictado el veinticinco de abril por el Instituto local, mediante el cual designó a una consejería en el cargo de la presidencia de forma provisional, ello, al considerar que los planteamientos de la actora son **fundados** para alcanzar su pretensión, en tanto que conforme al orden jurídico, la Sala Unitaria no debió conocer del procedimiento seguido en su contra, sino que, en cumplimiento de la normativa aplicable, la Contraloría General del Instituto local debió remitir el expediente original del procedimiento de responsabilidad, en primera instancia, al Consejo General del INE, para que éste se pronunciara respecto de la responsabilidad de la consejera presidenta y si ésta podría provocar su remoción del cargo.*

[...]

*...es posible advertir que en el sistema jurídico electoral mexicano existe un procedimiento especial como la vía para remover del cargo a las y los consejeros de los OPLES, **el cual es competencia exclusiva del Consejo General del INE**, de ahí que sea a éste a quien le corresponde conocer, sustanciar y resolver los procedimientos de remoción, en virtud de que en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, están sujetos a deberes y obligaciones que les impone la Constitución general, las leyes y las demás disposiciones de observancia general que les sean aplicables, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.*

Conforme a lo anterior, se advierte que el sistema está diseñado para evitar injerencias de los órganos locales respecto a los órganos electorales, a fin de resguardar y garantizar la función electoral, por ello es posible concluir que **las consejerías electorales de los OPLES únicamente pueden ser removidas del cargo, con base en el procedimiento que lleve a cabo el Consejo General del INE.**

Régimen de responsabilidades de las consejerías de los OPLES

[...]

...cabe precisar que en el título cuarto la Constitución general (artículos 108 y 109) y en la Constitución local (artículos 114 quáter, 115 y 116) que establecen listados de servidores públicos, en éstos no se hace referencia expresa a las consejerías de los OPLES, de ahí que si para los servidores públicos se advierte una regulación general, **de una interpretación sistemática** de los preceptos constitucionales, esta Sala Superior considera que la regla especial de las consejerías electorales relativa a que sólo pueden ser removidas del cargo por el Consejo General del INE, no fue desplazada o modificada con las reformas en materia del Sistema Nacional de Anticorrupción y de responsabilidades de los servidores públicos, en tanto que dicha interpretación es la que permite que subsista, que las autoridades locales no intervengan en la integración de los OPLES, así como garantizar la inamovilidad de las consejerías y, por ende, la autonomía e independencia de los Institutos locales, a fin de que puedan cumplir con la función electoral que tienen encomendada.

En ese orden de ideas, el Consejo General del INE tiene la facultad exclusiva para determinar la remoción del cargo de las consejerías electorales, en términos del artículo 116 constitucional, por lo que la armonización del sistema jurídico conlleva a que, tratándose de faltas graves, una vez así determinado por la Contraloría respectiva e integrado el expediente, dicho Consejo General del INE debe conocer primero, a fin de determinar si con motivo de la falta grave da lugar a la remoción de la consejería y, en caso de considerar que no ha lugar a ello, correspondería al Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente conocer de la falta grave para imponer la sanción que en su caso estime pertinente, **en tanto que no afecte la permanencia en el cargo y el ejercicio de la función electoral.**

En el caso del estado de Oaxaca, se advierte que el régimen de responsabilidad administrativa regulado para las consejerías del Consejo General del Instituto local sigue dicha prelación.

En efecto, en dicha entidad se estableció una persona titular de la Contraloría General que es electa por el Congreso del Estado. La Contraloría General del Instituto local es el órgano de control interno del Instituto, la cual tiene a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos de este. En el ejercicio de sus atribuciones está dotada de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones, es el órgano facultado para conocer de las infracciones administrativas que cometen el o la consejera presidenta, las consejerías electorales y el Secretario Ejecutivo e imponer, en su caso las sanciones aplicables conforme a lo dispuesto en la Ley Electoral local.

En la Ley Electoral local se regulan los procedimientos de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Instituto local, en los que se prevé, entre otras cosas, que la Contraloría General, su titular y el personal adscrito a la misma, cualquiera que sea su nivel, están impedidos de intervenir o interferir en

forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de atribuciones de naturaleza electoral que la Constitución y esta Ley confieren a los funcionarios del Instituto local; así como el catálogo de sanciones aplicables a las faltas como es el apercibimiento, amonestación, sanción económica, suspensión, destitución e inhabilitación.

Se precisa que **tratándose de la persona que ocupe el cargo de Consejera o Consejero Presidente** y las personas consejeras electorales del Consejo General, sólo por infracciones administrativas que constituyan conductas graves y sistemáticas, **el Contralor notificará al INE, acompañando el expediente del asunto debidamente fundado y motivado, a fin de que resuelva sobre la responsabilidad, en términos de las leyes generales.**

En ese sentido, sólo en caso de que se determine que los hechos denunciados que se consideran como una falta grave no actualiza o conlleva a la remoción en el cargo, se remitiría al Tribunal de Justicia Administrativa y Combate a la Corrupción del Estado de Oaxaca para que determinara lo que estimara pertinente, sin que la sanción que en su caso imponga dicho tribunal local pueda implicar que la consejería se separe del cargo.

[...]

Esta Sala Superior considera que le asiste la razón a la parte actora cuando alega que la Sala Unitaria carecía de competencia para conocer en primera instancia, así como para imponer como sanción la inhabilitación temporal por el periodo de un año (con efectos a partir de la notificación), en tanto que, como se afirma, dicha determinación implicó la remoción del cargo de la consejera presidenta y, por ende, que se invadieran las facultades del Consejo General del INE y se afectó el derecho de la ciudadana a integrar el órgano electoral, así como el adecuado desempeño de la función electoral.

[...]

...cualquier determinación que lleve a que la consejera presidenta del Instituto local sea suspendida del cargo, o a que se le prive de ejercer su cargo o de participar en las sesiones, afecta el desarrollo ordinario del órgano electoral, con lo cual se puede afectar la función electoral.

Por tanto, es posible afirmar, que la sanción impuesta en la sentencia reclamada a la consejera presidenta del Instituto local consistente en la inhabilitación por un periodo de un año, con efectos al momento de su notificación y que llevó a que dejara el cargo, resultó equiparable fácticamente a una remoción, por el simple hecho de que fue separada de su cargo, habida cuenta de que su nombramiento concluye hasta el año dos mil veintiocho.

En ese sentido, **la Sala Unitaria carecía de competencia para conocer en primera instancia de la conducta grave atribuida a la consejera presidenta**, en tanto que, en términos de la Ley Electoral local, le correspondía conocer. en primer término, al Consejo General del INE.

Asimismo, por el régimen especial de las consejerías electorales, **la Sala Unitaria carecía de competencia para imponer una sanción que implicara la separación del cargo de la consejera presidenta**, en tanto el Consejo General del INE es el único facultado para determinar la remoción de dichas consejerías, habida cuenta de que con dicha separación se afecta el desempeño de la función

electoral, ya que impide que el órgano electoral de la entidad se encuentre debidamente integrado y provoca que la persona designada para ejercer la presidencia del OPLE, se vea impedida para realizar las funciones que tiene encomendadas, lo cual cobra mayor relevancia cuando se está en pleno desarrollo de procesos electorales concurrentes y a menos de un mes de la jornada electoral.

Adicionalmente, es pertinente señalar que, en el caso, en la sentencia impugnada dictada el dos de abril se advierte, que, mediante acuerdo dictado el tres de octubre de dos mil veintitrés, el coordinador jurídico y sustanciador de la Contraloría General del Instituto local **ordenó remitir los autos** del expediente CJS/OIC/005/2023 y su acumulado, así como los expedientes de investigación CQIDA/AI/14/2023 y CQIDA/AI/17/2023 al Tribunal de Justicia Administrativa y Combate a la corrupción del Estado de Oaxaca. Esta Sala superior considera que fue incorrecto que el coordinador jurídico y substanciador de la Contraloría General del Instituto local haya dictado el auto de tres de octubre de dos mil veintitrés, en tanto que actuó en forma contraria a lo que expresamente regula el artículo 347, párrafo 7, de la Ley Electoral local, así como el artículo 6, párrafo segundo, inciso j), del Reglamento Interior de la Contraloría general del Instituto local, ya que debió remitirlo al INE para que determinara lo que en Derecho procediera al ser la autoridad constitucional y legalmente competente para ese efecto, de manera que, el acuerdo mencionado, provocó que la Sala Unitaria conociera del caso en primera instancia, sin cumplir con el conocimiento previo que debe tener el Consejo General del INE, además de que, dicha Sala Unitaria, impuso una sanción de inhabilitación que se traduce materialmente en la remoción del cargo, cuya imposición es una facultad exclusiva del Consejo General del INE. Si bien el mencionado acuerdo no constituye un acto reclamado destacado, su análisis es indispensable como parte de un examen integral del caso que se analiza, para establecer cuáles fueron las circunstancias que llevaron a la Sala Unitaria a conocer de la imputación en contra de la consejera presidenta del Instituto local y a dictar una sentencia de inhabilitación, para la cual carece de facultades.

[...]"

Como se puede observar, la Sala Superior del TEPJF ha validado en sus sentencias la competencia exclusiva de este órgano máximo de dirección (CG del INE) para conocer y resolver **sobre cualquier determinación** que tenga por efecto la **suspensión o destitución** de las personas que tienen la titularidad de una consejería electoral. Estas sentencias constituyen una fuente autónoma en la que se **reconoce como situación jurídica particular** que:

*“...si bien la Contraloría tiene competencia para sustanciar procedimientos administrativos contra las personas consejeras del Instituto Electoral local, **no tiene facultades para dictar una medida cautelar de suspensión en el cargo**, en tanto que implica separar a la Consejera Presidente e impedir que realice las funciones que tiene encomendadas en pleno proceso electoral local, lo cual por **los efectos de dicha suspensión implican una remoción temporal** en el cargo y genera una grave afectación a las funciones constitucionales y legales que tiene encomendada; habida cuenta de que **la remoción de las consejerías es una facultad exclusiva del Consejo General del INE. ...**”*

Esto es, la definición de la Sala Superior es en el sentido de que, a partir de facultad de remoción concedida al CG del *INE* sólo éste es el facultado para definir situaciones jurídicas, incidentales o de fondo, que impliquen en los hechos remover provisional o definitivamente del cargo a una persona titular de una consejería de un *OPLE*.

Esta razón de decisión es importante porque, a través de las sentencias, la Sala Superior ha colmado las lagunas normativas para hacer compatible el régimen de competencias entre las autoridades que conocen y resuelven sobre infracciones administrativas, **a fin de darle funcionalidad** al régimen de responsabilidades administrativas establecido para las y los consejeros electorales de los *OPLE*.

En ese sentido, el hecho de que no se encuentre regulado ni se tengan registrados casos en los que al *INE* se le haya solicitado pronunciarse sobre la procedencia de una medida cautelar de suspensión en procedimientos de remoción de consejerías de *OPLE*, de suyo **no significa la imposibilidad de hacerlo**, si un órgano interno de control (siguiendo lo decidido por la Sala Superior del TEPJF en las sentencias referidas) emite acuerdo en el que remita un expediente incidental, puesto que ello vincula a este CG para que se pronuncie al respecto en los términos de la solicitud planteada.

Afirmar, como se hace en la resolución, que el CG del *INE* no tiene facultades para dictar medidas cautelares en los procedimientos de remoción de las consejerías electorales de los *OPLE*, supondría, negar la existencia de alguna autoridad que, en este sistema mixto, asuma **competencia** (garantía de legalidad) para pronunciarse sobre su dictado y, por ende, ello implicaría hacer disfuncional el sistema porque imposibilitaría observar y aplicar el artículo 124, fracción I de la *LGRA* que regula expresamente lo concerniente a la **suspensión temporal**, como **medida cautelar**, que las autoridades investigadoras soliciten en los procedimientos de responsabilidad administrativa por posibles conductas consideradas como **graves** en los procedimientos instaurados en contra de las y los consejeros electorales de los *OPLE*.

No debe perderse de vista que **las medidas cautelares, por su naturaleza, no constituyen ni puede equiparse a una sanción**. Tienen como finalidad constituir un instrumento de protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello evada el cumplimiento de una obligación, se afecte algún derecho o se lesione un valor o principio protegido por el sistema jurídico. Constituyen una determinación autónoma dentro de un procedimiento, cuyos efectos son provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.¹⁵

¹⁵ Ver SUP-REP-125/2017

CONCLUSIÓN

En términos del artículo 41, segundo párrafo, fracciones I y V, apartados A y B, de la Constitución Federal, el *INE* es la **autoridad especializada** en la materia electoral, encargada de la organización de las elecciones y todo lo vinculado con estas, entre ello, **conocer y resolver los proyectos de resolución relacionados con los procedimientos de remoción de Consejeras y Consejeros Electorales de los OPLE** (en lo sucesivo **PRCE**), conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base V, apartado C, último párrafo, y 116, fracción IV, inciso c), párrafo 3 de la CPEUM; 32, párrafo 2, inciso b); 44, párrafo 1, incisos g) y aa); 102, párrafo 2, y 103 de la *LGIFE*; así como 34 segundo párrafo y 35 del *Reglamento de Remoción*.

En dichos preceptos se faculta al Consejo General del *INE* a remover 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, numeral 2 de la *LGIFE* en relación con el 34, numeral 2, inciso a) del *Reglamento de Remoción*.

Además, **de la interpretación sistemática y armónica** de los artículos 102, numerales 1 y 2, así como 103 de la *LGIFE*; 14, primer párrafo de la *LGRA*; 115; 116, fracción III y 120, fracción III, de la *Constitución Política del Estado libre y soberano de Oaxaca*; 341, numeral 2; 342, numeral 3; 343; **347, numeral 2** y 349 de la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca*; 55 y 58 *Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca*; así como, lo determinado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los expedientes SUP-JE-1450/2023 Y SUP-JDC-371/2023; SUP-JDC-565/2024, SUP-JDC-591/2024 Y SUP-JE-104/2024, ACUMULADOS; y SUP-JE-96/2024 Y SUPJDC-659/2024, se advierte que **el *INE* es la autoridad que tiene competencia para pronunciarse** respecto a la procedencia o improcedencia de la medida cautelar consistente en la **suspensión provisional** o la imposición de la sanción de **remoción** del cargo con motivo de conductas calificadas como graves, ya sea que se establezcan en la legislación en materia de responsabilidades o en la electoral.

En efecto, los artículos 102 y 103 de la *LGIFE* establecen que el Consejo General del *INE* tendrá competencia para conocer de los asuntos relacionados con la remoción de las y los consejeros Electorales de los *OPLE*; así como las bases del procedimiento a seguir cuando se tenga conocimiento de hechos que actualicen alguna de las causas de procedencia de la remoción.

Luego, el artículo 14, primer párrafo de la *LGRA* señala que cuando los actos u omisiones del *funcionariado* en materia de denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades (entre ellos los órganos internos de control) **turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas**.

Por su parte, el artículo 347, numeral 2 de la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca* prevé que **tratándose del Consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General, sólo por infracciones administrativas que constituyan conductas graves y sistemáticas, el Contralor notificará al INE, acompañando el expediente del asunto debidamente fundado y motivado, a fin de que resuelva sobre la responsabilidad, en términos de las leyes generales.**

En ese sentido, queda en el ámbito de competencia de las Contralorías Generales u órganos internos de control aquellas conductas calificadas como **no graves** para iniciar, substanciar y resolver, los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos de la normativa aplicable.

En el caso de una probable **conducta grave** en materia de responsabilidades de servidores públicos (cometidas por consejeros/as electorales de *OPLE*) previstas en las leyes generales y locales, tanto en las materias de responsabilidades como electorales, **el SISTEMA MIXTO definido a través de las sentencias emitidas por la Sala Superior del TEPJF**, desde mi óptica, se traduce en la participación tanto de las Contralorías Generales u órganos internos de control de los *OPLE* como del *INE*, en el cual:

- **Las contralorías generales u órganos internos de control conocen e investigan sobre la posible comisión de faltas graves cometidas por las personas titulares de las consejerías de los *OPLE* y valoran, en el ámbito de su competencia, si es procedente aplicar alguna medida que implique remover provisionalmente del cargo a la o el consejero electoral.**
- **En caso de estimar que procede aplicar alguna medida cautelar que implique remover provisionalmente del cargo a la o el consejero electoral, debe dar vista al *INE* con el respectivo expediente de investigación para que el CG del *INE* valorando, conforme a los principios de la lógica, la experiencia y la sana crítica, las pruebas que obren en el expediente incidental integrado por los OIC's en el ámbito de sus atribuciones, si la conducta amerita o no una suspensión provisional en el cargo.**

De ahí que, desde mi óptica, **el CG del *INE* sí tenga competencia** para conocer y resolver sobre aquellos asuntos vinculados con procedimientos de responsabilidad administrativa, determinando la procedencia o no del dictado de una medida cautelar (suspensión provisional del cargo), así como, en el fondo, por la posible comisión de conductas que, siendo **graves**, ameriten la remoción del cargo.

En ese sentido, y sin dejar de reconocer la necesidad de regular el procedimiento mixto definido por la Sala Superior puesto que en el procedimiento especial de remoción no se prevé disposición alguna relacionada con medidas cautelares, como ya lo mencioné, el pronunciamiento de la **suspensión provisional en el ejercicio del cargo (medida cautelar)**, **se justifica** si las autoridades investigadoras estiman que se requiere una

protección provisional y urgente, a raíz de una afectación ya producida y, las cuales son dictadas mientras se instrumenta un proceso -en el que se acrediten o no, las pretensiones de fondo- puesto que existen atribuciones para ello puesto que, reitero, **el CG del INE es la única autoridad con competencia exclusiva.**

Finalmente, por cuanto hace a la solicitud de que se **exhorte** a la consejera presidenta denunciada, a efecto de que cumpla con sus funciones constitucionales y legales, apercibiendo que de no hacerlo se presentaría una omisión y una corresponsabilidad por no tomar las determinaciones conducentes, se considera que esa es una conducta que, en todo caso, se tendría que analizar en el fondo, ya que emitirlo sin conocer el contexto fáctico, podría llevar a prejuzgar sobre la conducta (omisión) sobre la base solo de la petición del OIC, puesto que de la investigación que se realice se podría desprender algún acto irregular, de notoria y manifiesta negligencia o descuido.

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

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

