

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO ELECTORAL JAVIER SANTIAGO CASTILLO, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26 PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE REMOCIÓN DE CONSEJEROS ELECTORALES IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE UT/SCG/PRCE/PRI/CG/15/2015, INTEGRADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR EL REPRESENTANTE DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, CONTRA LA CONSEJERA PRESIDENTA DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE COLIMA, POR HECHOS QUE PUDIERAN ACTUALIZAR SU REMOCIÓN, EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.**

## **INTRODUCCIÓN.**

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), en sesión extraordinaria celebrada el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, aprobó la Resolución relativa al Procedimiento de Remoción de Consejeros Electorales iniciado en contra de la Consejera Presidenta del Instituto Electoral del estado de Colima, identificado como punto 10.1 en el orden del día de la referida sesión.

La resolución aprobada declaró **FUNDADO** el Procedimiento de Remoción de Consejeros Electorales, iniciado en contra de **Felicitas Alejandra Valladares Anguiano** Consejera Presidenta del Instituto Estatal Electoral del Estado de Colima, al determinar que se actualiza la causal de remoción prevista en el inciso b), del artículo 102, numeral 2 de la LGIPE, por la supuesta NEGLIGENCIA, INEPTITUD Y DESCUIDO en el desempeño de las funciones encomendadas, derivado de las “declaraciones que dio de manera anticipada y a través de un medio de comunicación social, relativas a resultados electorales imprecisos y equivocados<sup>1</sup>, respecto de la elección de Gobernador en el Estado de Colima”; razón por la cual la sancionó con una **suspensión de 30 días sin goce de sueldo.**

---

<sup>1</sup> Primera entrevista: 495 votos de diferencia a favor del PAN (0.17%); Segunda entrevista, 547 votos de diferencia a favor del PRI (0.18 %).

## **DISENSO RESPECTO A LA POSICIÓN MAYORITARIA.**

Es de precisar que voté en contra de la Resolución porque contiene una serie de incongruencias e inconsistencias en sí misma, pero sobre todo porque considero que deliberadamente se están violentando los principios de legalidad, definitividad y debido proceso en contra de la Consejera Presidenta, por las siguientes razones:

### **INCONGRUENCIAS E INCONSISTENCIAS**

Se imputa a la Consejera una transgresión a lo dispuesto en el artículo 102, párrafo 2, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), que señala lo siguiente:

***“Artículo 102.***

*(...)*

*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, aquella que dañe los principios rectores de la elección de que se trate.”*

Es decir, “Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar”; sin embargo y a despecho de la disyuntiva “o”, a la Consejera se le imputan las tres conductas, a que hace referencia el inciso antes descrito, como si fueran sinónimos. Es de tener presente como supuesto lógico que no se trata de simple semántica, sino que el legislador hizo referencia a tres posibles conductas distintas.

Con base en tal imprecisión, la mayoría del Consejo General consideró que era lo mismo la negligencia, la ineptitud y el descuido. Lo cual no comparto, ya que una simple lectura del diccionario<sup>2</sup> revela que no es así.

La **ineptitud** alude a las capacidades profesionales y la experiencia necesarias para el desempeño; la **negligencia** refiere una conducta activa, que se aparta del actuar diligente; y finalmente el **descuido** es una actuación no deliberada en la que se pasa por alto el deber de cuidado en el actuar.

Se trata de conceptos distintos que no necesariamente son concurrentes en una misma conducta o actuar. La Resolución determinó de manera dogmática y genérica que las tres conductas son una sola y no realizó el análisis que llevaría a la acreditación de cada una de ellas para, en su caso calificarlas conforme a la ley. (pág. 62)

Por lo anterior, considero que la Resolución debió analizar el acto que se reprocha para determinar si corresponde con alguna de ellas en particular o varias; por el contrario solo se refirió con ligereza respecto de dos vocablos y, al final, se concretó a transcribir definiciones sin administrárlas con el hecho en análisis.

Además, la Resolución omite cualquier consideración respecto del adjetivo “notoria”, que califica la conducta para denotar que no se trata de cualquier hecho, sino de uno de mayor entidad. Es decir, que el análisis de cada vocablo no sólo debe concluir si el hecho corresponde con su significado, sino que además debe concluir si ello es “importante” o

---

<sup>2</sup> Diccionario de la Real Academia Española, consultable en <http://www.rae.es/>

“relevante”, pues estas acepciones del adjetivo resultan imprescindibles para determinar si se trata de la falta a que se refiere la norma.

Ello es así, como paso previo a considerar si se actualiza alguna de las conductas referidas en la norma, tal y como se desprende de la tesis invocada en la propia resolución, (pág. 24) cuyo rubro y texto rezan:

***“NOTORIA INEPTITUD O DESCUIDO COMO CAUSA DE RESPONSABILIDAD PREVISTA EN LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 131 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, (...) El sustento de la notoria ineptitud es el error inexcusable, el que deberá valorarse tomando en cuenta los antecedentes personales, profesionales y laborales del agente, (...); asimismo, resulta relevante para llegar a la calificación del error inexcusable, apreciar otros factores, como lo son, la carga de trabajo; la premura con que deban resolverse los asuntos; la complejidad de los mismos,; y en general, todas aquellas circunstancias que tengan relación con los elementos materiales y humanos con que se cuente; pues sólo así se podrá llegar a una conclusión que revele precisamente la ineptitud o descuido del funcionario en virtud de la comisión de errores inexcusables.”***

La Resolución resulta incongruente. En diversas ocasiones afirma, de manera dogmática y genérica, que la Consejera Presidenta actuó con negligencia, ineptitud y descuido (pág. 62). Pese a que, en el mismo estudio se reconoce que **“no hay evidencia de que se haya afectado directamente el desarrollo de los cómputos”** (pág. 57), es decir, no se acredita el daño causado.

Por lo anterior, cabe afirmar que la conducta en la que supuestamente incurrió la Consejera, no encuadra con el supuesto normativo. Al efecto, es menester insistir en un aspecto fundamental del derecho administrativo sancionador, que nadie puede ser sancionado sin que antes la autoridad haya acreditado todos los elementos que integran la conducta infractora.

## **PRINCIPIO DE CERTEZA**

Por otra parte y del mismo modo dogmático y ligero, el proyecto afirma que el actuar de la Consejera vulneró el principio de certeza (pág. 42), lo que tampoco compartí, toda vez que los procesos electorales de nuestro país cuentan con diversos instrumentos tendentes a garantizar los principios rectores de la materia. La certeza que aportan no depende de las

declaraciones que hagan los diversos actores, ni de la opinión que les merezcan. Es un hecho que la posible afectación de sus dichos al principio de certeza fueron en su oportunidad analizados por el tribunal Electoral del estado de Colima y por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como más adelante se argumenta.

Sin argumento ni, mucho menos probanza alguna, la Resolución afirma que la conducta de la Consejera, “minó el principio de certeza” (pág. 56) y “se puso en riesgo o peligro el principio de certeza” (pág. 62), mientras que por otro lado, señala que provocó un daño a tal principio (pág. 57). Así, la Resolución no acredita la gravedad de las imputaciones, y en cambio, recurre a suposiciones al referir que “pudo generarse confusión”; “pueden repercutir en el debido desarrollo del sistema democrático”; “desplegar conducta propensas a generar confusión en la ciudadanía y en los actores políticos”; “pudo ocasionar una confusión” y demás subjetividades no argumentadas ni muchos menos demostradas. (pág. 56, 57 y 62)

Contradictoriamente a lo resuelto, el documento en análisis reconoce que **“no hay evidencia de que se haya afectado el desarrollo de los cómputos municipales y, en su caso, del cómputo estatal de la elección ordinaria de Gobernador de Colima”** (pág. 57); además de que se asevera que la conducta no afectó, ni alteró el desarrollo legal del proceso.

Por si no fuera suficiente, la Resolución aprobada por la mayoría determina que la Consejera incurrió en responsabilidad administrativa derivado de su actuar descuidado, negligente e **inoportuno** (pág. 56, 74 y 76); sin embargo, tal vocablo no figura en el contenido del inciso b), del artículo 102, párrafo 2 de la LGIPE, fundamento en estudio de conformidad con la *Litis*.

Además, señala que la información se dio de manera **anticipada** (pág. 23), por haberse realizado antes de agotarse las fases y actos legales concernientes al cómputo de la elección de Gobernador; es decir, se imputan conductas adicionales, al calificar de **inoportuna** y **anticipada** la actuación de la Consejera, es decir, la autoridad resuelve sobre algo que nunca se le solicitó y lo hace en desapego al multicitado artículo 102, párrafo 2, inciso b) de la ley comicial que establece como punibles tres conductas exactas y precisas y no un catálogo de adjetivos.

Los resultados definitivos de la elección están sujetos a procedimientos y plazos expresamente determinados en la ley; por lo que considero que **no se acredita la supuesta afectación al principio de certeza.**

Es por lo expuesto que la determinación de que la Consejera realizó una supuesta conducta inoportuna y anticipada no sólo no corresponde con la literalidad del dispositivo legal que se dice aplicar sino que además no sólo es indemostrado sino contradicho por otros hechos del proceso electoral celebrado en la entidad de referencia.

## **ERROR HUMANO**

Resulta relevante, que todo lo acontecido se reconoce en el proyecto como un error y no como una conducta deliberada. Así, se alude a, por ejemplo, “el error cometido”; “evidencia su error y su falta de cuidado” “no deja sin efectos el error en el que incurrió”. (pág. 55, 58 y 59).

Ello es consonante con lo determinado por el Tribunal Electoral del Estado de Colima el 07 de agosto de 2015, en el Juicio de Inconformidad identificado con la clave de expediente JI/01/2015 y acumulados; al resolver lo siguiente:

“(…)

*d) Cancelación del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), y equivocación en la declaración de ganador por parte de la Presidenta del Instituto Electoral del Estado de Colima.*

*El presente agravio se divide en dos partes, la primera consistente en la cancelación del Programa de Resultados Electorales Preliminares y la segunda, relativa a la declaración a cargo de la Consejera Presidenta del Instituto Electoral del estado de Colima, en la cual reconoce como ganador a un candidato y posterior declaración reconociendo a otro ganador.*

*Por lo que hace a la segunda parte del presente agravio, **relativo a la declaración de medios de la Consejera Presidenta del Instituto Electoral**, respecto a declarar en un primer momento que, quien iba arriba en las tendencias para el cargo de Gobernador de Colima, lo era Jorge Luis Preciado Rodríguez, y posteriormente declarar en el mismo noticiero que **debido a que faltaba contar unas actas, hubo un error y corregía** declarando que el ganador de la contienda electoral era José Ignacio Peralta Sánchez se pronuncia lo siguiente: Es un hecho evidente que dichas declaraciones si fueron vertidas, ya que las mismas fueron materia de noticia en periódicos, noticieros de radio y televisión, a nivel local, estatal y nacional. Que dentro de la primer declaración la Consejera*

Presidenta, refiere que hay una diferencia del .17% entre el primero y segundo lugar y que habrá lugar a un recuento total de votos, y que la tendencia es favor de Jorge Luis Preciado Rodríguez, y minutos después, en una segunda declaración aclara que la ventaja era para él priista José Ignacio Peralta Sánchez, por el .18%, y **que la información dada anteriormente se debió a un error.**

Por otra parte es importante establecer, que **dichas declaraciones se llevaron a cabo el día once de junio del año en curso, es decir en fecha posterior a la jornada electoral del día siete de junio de la misma autoridad.**

Ahora bien, con respecto a lo anterior, **la parte actora no ofreció medio de prueba alguno por el cual se pueda corroborar que las declaraciones de la Consejera Presidenta del Instituto Electoral, hayan sido realizadas en forma dolosa con el propósito de favorecer a un candidato o partido político alguno, y que las mismas le hubieran causado un agravio al actor, pues el resultado de la votación no puede variar por la declaración de un Consejero del Instituto Electoral, cuya integración es colegiada,** esto en virtud de que los resultados de una votación, relativa a la elección de un Gobernador, se amparan en la sumatoria de las cantidades de votos, asentados en documentos denominados actas de escrutinio y cómputo municipal, los cuales dan origen al acta de escrutinio y cómputo estatal, documento con el cual se sustenta la declaración oficial de validez de la elección y de ganador de la contienda electoral por el cargo de Gobernador del estado de Colima en término de ley.

Es decir, **si bien existió un error de la Consejera Presidenta del Instituto Electoral, al anunciar tendencias** y en un primer momento manifestar que el puntero era el candidato Jorge Luis Preciado Rodríguez, para más tarde rectificar, afirmando que quien se encontraba con el mayor número de votos era el candidato José Ignacio Peralta Sánchez, **ello, no significa que la autoridad sea parcial, sino que se trató de un error humano que de ninguna manera incide en el resultado de la elección, ni genera efectos que pongan en duda la legitimidad de los comicios, máxime que a la fecha había pasado ya la jornada electoral.**

Cabe señalar que **la declaración en cuestión como la propia Consejera Presidenta reconoció el mismo día, se trató de un error por no considerar la totalidad de los cómputos municipales de la entidad. Es decir, constituyó una omisión involuntaria en una declaración realizada a medios de comunicación que en modo alguno tiene que ver con la actividad de cómputos municipales y estatal de la elección y, en tal virtud carece de valor jurídico u oficial.**

Por lo anterior, se determina que **no se acreditó la parcialidad por parte del Instituto Electoral, y en consecuencia deviene en INFUNDADO el agravio que no ocupa;** máxime que, con independencia de lo anterior, **no aportó elementos de prueba idóneos para el efecto, con la finalidad de acreditar plenamente que, los resultados de las actas de cómputo respectivas hubieran sido modificadas o alteradas derivado de la citada declaración que desde su concepto, pudiera haber trascendido al resultado de la**

**votación**; máxime que en el caso que nos ocupa hubo recuento de votos a petición expresa de su representante (énfasis añadido)".<sup>3</sup>

Es decir, el órgano jurisdiccional determinó lo siguiente:

- **Se trató de un error humano que de ninguna manera incidió en el resultado de la elección**, ni generó efectos que pongan en duda la legitimidad de los comicios, aunado a que ya había pasado la jornada electoral;
- **No se acreditó que las declaraciones fueran dolosas**, ni con el propósito de favorecer algún candidato o partido político;
- **La votación de la elección no puede variar por la declaración de un Consejero** del Instituto Electoral;
- Se trató de una **omisión involuntaria** en una declaración realizada a medios de comunicación que en modo alguno tiene que ver con la actividad de cómputos municipales y estatales de la elección y **en tal virtud carece de valor jurídico u oficial**.

La sentencia antes referida, fue confirmada, en la parte que interesa, por la Sala Superior del TEPJF, el 23 de octubre de 2015, mediante SUP-JRC-678/2015, resolviendo, en lo que atañe, lo siguiente:

*"... d) Cancelación del PREP y equivocación de la Presidenta en cuanto al ganador de la elección.*

(...)

*Por otra parte, **tampoco combaten las consideraciones en torno a que las declaraciones de la Presidenta del Instituto Electoral local se debieron a un error, sin que haya quedado demostrado que obedecieron a una conducta de carácter doloso. Tampoco desvirtúan lo afirmado por el tribunal responsable en el sentido de que los acontecimientos referidos, en forma alguna incidieron en los resultados de la elección, dado que aquellos se***

---

<sup>3</sup> Ver fojas 713 a 716 del Juicio de Inconformidad JI-01/2015 y acumulados del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Colima, de fecha 7 de agosto de 2015.

**obtienen de las actas de escrutinio y cómputo, sin depender de las declaraciones de un consejero electoral.**

*Luego, si en esta instancia los actores se constriñen a sostener que fue incorrecta la actuación de la referida funcionaria, despreciando con ello los argumentos esgrimidos por la responsable como pilar de su decisión, **es claro que éstos últimos deben continuar rigiendo en la parte conducente el sentido del fallo reclamado.***<sup>4</sup>

De lo anterior, se desprende que si bien quedó acreditada la existencia del error, tal circunstancia en forma alguna denota parcialidad, toda vez que se trató de un error humano que no trascendió al resultado de la elección o puso en duda la legitimidad de los comicios, incluso, porque ya había tenido lugar la jornada electoral.

En abierta discrepancia con lo determinado por dos autoridades jurisdiccionales, la Resolución aprobada resuelve que no se trata de un error humano sino que se trata de un caso de negligencia, ineptitud y descuido. (pág. 61)

Se omite, asimismo, la consideración del criterio en materia disciplinaria número 38 del Consejo de la Judicatura Federal intitulado, **ERRORES MENORES. NO SON CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**, en el que sostiene que un error menor no constituye una causa de responsabilidad administrativa cuando la equivocación de que se trata resulta intrascendente y no influye en el sentido de la resolución emitida.

Además, no se tomó en consideración que de las constancias se desprende que la Consejera el mismo día, detectó que la información proporcionada en la entrevista no estaba actualizada, por lo que aclaró la información después de unos minutos, el mismo día, con el mismo comunicador y por el mismo medio de comunicación.

## **PRUEBAS**

La Resolución desestimó el valor probatorio de las imágenes notariadas de los correos electrónicos que presentó la Consejera, con los datos que recibió y que le sirvieron de soporte para dar las entrevistas.

---

<sup>4</sup> Ver fojas 339 a la 342 del Juicio de Revisión Constitucional Electoral y Juicio para la Protección de los Derechos político-electorales del ciudadano, mediante recursos SUPJRC678/2015 y SUPJDC1272/2015 acumulados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de fecha 23 de octubre de 2015.

Lo anterior, ante un escaso análisis que se circunscribe a la aritmética, para concluir que no hay coincidencia con el número de votos mencionados por la Consejera en las entrevistas. Situación que sólo reitera el hecho de que se trató de un error humano, tal y como lo resolvió el Tribunal Local y ratificó el TEPJF.

Esta inadecuada valoración de pruebas constituye una nueva vulneración de las garantías de la acusada, ya que no se expresa por qué les otorga o niega valor probatorio y el razonamiento conforme al cual lo hace, como se aprecia en la siguiente tesis intitulada **“PRUEBAS, LA FALTA DE ESTUDIO DE LAS, RESULTA VIOLATORIA DE GARANTÍAS.** *La omisión del examen, así como la falta de expresión de las razones por las cuales se otorga o niega convicción al material probatorio por el juzgador al momento de emitir una resolución, constituyen vicios que se traducen en violaciones a los artículos 14 y 16 constitucionales, por transgredir el principio de legalidad, dada la falta de motivación de la resolución correspondiente, ya que las pruebas aportadas por la partes deben ser valoradas de manera razonada, al momento de dictarse la resolución.*<sup>5</sup>

En contraste, las probanzas que obran en el expediente se hacen valer en calidad de plenas para la supuesta acreditación de la conducta infractora. No encuentro una valoración precisa de cada una de ellas, con lo que se incurre en un error procedimental que trasciende al fondo del caso. Más aun, el documento es omiso en cuanto a la demostración de que tales probanzas arrojan una fuerza convictiva suficiente para remover un principio fundamental de carácter constitucional, es decir la presunción de inocencia de la Consejera sujeta a procedimiento. Ambas valoraciones distintas, en las que sin análisis y argumentación suficientes se otorga pleno valor probatorio a los indicios acopiados por la autoridad y se desdeña de la misma manera inmotivada la capacidad de descargo de las pruebas ofrecidas por la Consejera expresan la misma deficiencia preocupante: que en ningún momento se partió de la premisa de la presunción de inocencia y en cambio se compelió a la encauzada a acreditar su no culpabilidad.

Robustece lo anterior, el criterio establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), mediante Jurisprudencia **21/2013** titulada

---

<sup>5</sup> Véase: *Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XI, febrero de 1993, página 309, tesis II.2o.85 P*

**“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES.”** que establece que la presunción de inocencia es un derecho constitucional que implica la imposibilidad jurídica de imponer a quienes se les sigue un procedimiento administrativo electoral sancionador, consecuencias previstas para una infracción, **cuando no existe prueba que demuestre plenamente su responsabilidad.**

## **SANCIÓN**

Considero que no se atiene a la Litis originalmente planteada, la que se hizo consistir en: *“Dilucidar si la conducta de la Consejera Presidenta actualiza o no una de las causales de remoción previstas en el artículo 102, párrafo 2, incisos b), e) y g) de la LGIPE.”* (pág. 11)

Lo anterior, toda vez que se modifica sin fundamento ni razón alguna, ya que se demandó a la autoridad electoral la Remoción de la Consejera y, sin que mediara solicitud ni razón, el caso súbitamente se transformó en un procedimiento administrativo sancionador.

Es de tener presente que el Instituto Nacional Electoral no tiene atribuida facultad alguna para aplicar a los consejeros electorales de los estados una sanción que no sea la remoción. Es verdad que el párrafo 1 del artículo 102 de la LEGIPE dispone que los consejeros electorales estatales estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo que no se tuvo presente es que tal disposición ya figuraba en el código comicial federal hoy derogado y que nunca tuvo como alcances que la autoridad electoral administrativa asumiera funciones de órgano de control, desbordando su naturaleza y atribuciones, ni tampoco que los servidores públicos de los órganos autónomos de las entidades federativas se transmutaran en funcionarios federales cuando de conformidad con el artículo 116 constitucional cada entidad federativa dispone de su propia ley de responsabilidades.

Suponiendo sin conceder que fuera correcto el criterio de la mayoría y, en efecto, fuera aplicable la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a que alude sin mayor argumento la Resolución aprobada, no obra en el expediente diligencia alguna con la que se hubiera notificado a la presunta responsable del reencauzamiento de la queja. Con ello, se violentó de modo flagrante su garantía de audiencia.

Por otra parte y en un régimen de facultades explícitas, como el que nos rige y que en el ámbito administrativo expresa el principio de legalidad en su vertiente de reserva de ley, una autoridad supuestamente colocada en un sitial más elevado de la pirámide administrativa no puede simplemente soslayar las atribuciones legalmente conferidas a una instancia inferior, ni puede obrar sobre sus actos sin que exista ley exactamente aplicable al caso que se lo faculte.

Cabe señalar que el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala la adopción en el régimen jurídico nacional del principio de legalidad, tendiente a garantizar la seguridad jurídica, y el artículo 14 del mismo ordenamiento, establece la garantía de exacta aplicación de la ley.

Conforme al principio de legalidad, en su vertiente de reserva de ley, debe haber norma escrita que autorice todo acto de autoridad. En una relación entre dos órganos autónomos por imperio constitucional, y que por tanto no guardan una relación de supra-subordinación, resulta que no sería necesario invocar la supletoriedad de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos, como lo hace la Resolución.

Es así que no nos encontramos ante un caso de supletoriedad normativa. Para ello habría sido necesario que el acto formal y legalmente jurisdiccional ante el cual nos encontramos hubiera transmutado a uno formal y legalmente administrativo, lo cual procedimentalmente no aconteció como líneas arriba se sostiene, ni podía acontecer como en los dos párrafos anteriores demuestro.

Por tanto, la Resolución aprobada por la mayoría constituye una aplicación analógica. Al efecto, es necesario aludir al criterio sostenido por la SS del TEPJF, al resolver el Recurso de Apelación identificado como SUP-RAP-118/2016 y acumulados, al señalar lo siguiente:

*“Esto es, del propio artículo 14, de la Constitución Federal, deriva el principio atinente a que **no puede haber delito sin pena, ni pena sin ley específica y concreta** para el hecho de que se trate; de ahí la importancia que se asigna en la dogmática al elemento del delito o hecho sancionador tipicidad, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis infractora descrita por el ordenamiento jurídico, y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.*

*Tal elemento es presupuesto indispensable para acreditar el hecho infractor, y esto constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones el llamado ius puniendi en un Estado Democrático de Derecho.*

*Así, del propio principio podemos encontrar como derivaciones los postulados de taxatividad y plenitud hermética traducidos en la exigencia de exacta aplicación de la ley.*

*El primero refiere a la **exigencia de un contenido concreto y unívoco en la descripción de una conducta en la ley**, e implica que ésta no sea de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, para permitir la arbitrariedad en su aplicación, sino por el contrario, que conforme a ésta el grado de determinación de la conducta a sancionar debe ser tal, que lo prohibido en la norma sea conocido en forma indubitable por sus posibles destinatarios, en el contexto en el cual se creó por el legislador, lo que se traduce en la exigencia de exacta aplicación de la ley, en el acreditamiento de hechos infractores y en la imposición de las sanciones consecuentes.*

*Conforme a lo anterior, en materia sancionadora electoral, también debe primar el principio de legalidad, conforme al que se exige que **la conducta, condición de la sanción, se contenga en una predeterminación normativa definida, para que sea individualizable de forma precisa**, lo que se traduce en garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades actúen con estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, a fin de que los actos de autoridad y de los distintos actores relativos se sujeten al marco legal.*

*De esta forma, la normativa aplicable debe encauzar la actuación de la autoridad mediante la fijación de elementos objetivos a los que debe atender y ajustarse para decidir cuál es el hecho ilícito cometido y la sanción que corresponde aplicar a los responsables de la infracción en cada caso particular.*

*Así, el legislador, para ser congruente con esa naturaleza y finalidad, debe definir el núcleo básico de las diversas infracciones y especificar las sanciones correspondientes a esas faltas, precisando los elementos a tomar en cuenta por la autoridad para adecuarlas a la norma en cada caso concreto.*

*Lo anterior, en virtud que **el principio de tipicidad**, referido a las infracciones administrativas, como corolario del diverso de legalidad, **exige que el proceso de adecuación de la conducta, de acción u omisión, reprochada en la norma atinente, para hacerla punible deba llevarse a cabo a partir de los elementos descritos en***

*la norma contravenida (tipo legal), el cual constituye el enunciado normativo o la descripción abstracta formulada por el legislador en el ordenamiento, de los elementos integradores de cada hecho infractor como indicio de antijuridicidad, en tanto la acción definida es materia de prohibición por considerarse lesiva de un bien jurídico que el legislador decide proteger, en la medida de su gravedad.*

*De esta forma, los tipos administrativos están inmersos en un sistema ordenado de normas, creadas por el legislador para tutelar expresos intereses jurídicos colectivos superiores, mediante la amenaza de una sanción, de ahí que las figuras relativas deban su creación y existencia a los valores correspondientes objeto de salvaguarda, sin cuya existencia carecerían de razón de ser.*

*Esto, porque precisamente conforme al principio de taxatividad, una vez advertido el contenido de la norma sancionadora aplicada, el operador jurídico queda en aptitud de ejercer la función de imponer la sanción prevista en la ley, en la especie, se insiste, la remoción del cargo de los involucrados, porque la norma atinente fue diseñada por el legislador de forma abstracta para sancionar conductas concretas que estimó de la entidad suficiente hasta llegar a establecer ese reproche.”*

*[Énfasis añadido]*

Es así que se aplica de manera analógica un cuerpo normativo, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al que no sólo no se encuentra sujeto un Consejero Electoral Estatal, sino que tampoco forma parte del ámbito atributivo del Instituto Nacional Electoral (INE).

Ya que no se acredita que hubiera incurrido en notoria negligencia, o ineptitud o descuido, desde el punto de vista electoral era de aplicar el principio “*nulla poena sine lege*”; es decir que al no haber precepto que sancione un “error humano” o incluso una negligencia o un descuido que no revistan la característica de “notorios”, no puede aplicarse sanción alguna.

Sostengo lo anterior ya que, una vez analizada la conducta imputada a la Consejera, esta se consideró NO GRAVE (pág. 74, 75 y 78), por lo que lo procedente debía ser desechar la denuncia, en aplicación de la propia normatividad que ha emitido el INE, esto es el artículo 40, numeral 2, fracción V, del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación y la remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales, que establece que la queja o

denuncia para iniciar el procedimiento de remoción será improcedente y se desechará de plano cuando los actos, hechos u omisiones denunciados **no constituyan alguna de las causas graves previstas en el artículo 102 de la Ley General** y 34, párrafo 2 del propio Reglamento.

Al no aplicar dicho Reglamento, el INE contraviene el principio de legalidad, al no ceñirse a las normas que su propio Consejo General ha emitido, generando con ello incertidumbre jurídica en la solución de los asuntos que se someten a su consideración.

Cabe precisar que para determinar el desechamiento, no es obstáculo que se haya entrado al estudio de fondo de la controversia, puesto que fue necesario conforme al principio de exhaustividad, para llegar a la conclusión de que la falta **NO ES GRAVE**.

Así, pues, la Resolución aprobada tiene inconsistencias graves que afectan el PRINCIPIO DE LEGALIDAD en detrimento de la Consejera Felicitas Alejandra Valladares Anguiano, puesto que como se ha señalado, todo acto o resolución que emitan las autoridades, incluidas las electorales, debe ceñirse a la norma jurídica, situación que se incumple de manera flagrante en el presente asunto, al recurrir a interpretaciones sesgadas y contrarias a lo determinado en el Reglamento antes citado, al omitir aplicar las reglas en él establecidas.

## **CONCLUSIÓN**

Es evidente que la Resolución aprobada no fue cuidadosa, ni es sólida, al estar colmada de incongruencias internas, además de haber realizado un análisis equivocado, ligero, y a modo. De igual manera, la sanción impuesta carece de todo fundamento, por lo que no puedo acompañar este atropello al Estado de Derecho, ya que el tema reviste una trascendencia superlativa, por sus evidentes efectos sobre la institucionalidad electoral y sus significados, así como a la concepción y prácticas sobre la responsabilidad de los funcionarios del Estado.

Por las razones antes expuestas, me aparté de la determinación adoptada por la mayoría del Consejo General en lo que se refiere al Punto 10.1 relativo a la Resolución del Procedimiento de Remoción de Consejeros Electorales iniciado en contra de la Consejera Presidenta del Instituto Electoral del estado de Colima; y de conformidad con lo establecido en el artículo 26 numeral 6 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto

Nacional Electoral, emito el presente **VOTO PARTICULAR** adjuntándose el mismo como parte integral de la Resolución que fue motivo de disenso y que fue aprobada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

**LIC. JAVIER SANTIAGO CASTILLO**

**CONSEJERO ELECTORAL  
DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**