

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA CONSEJERA BEATRIZ EUGENIA GALINDO CENTENO, RESPECTO DEL ACUERDO INE/CG227/2014, RELATIVO A LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR INCOADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR RICARDO MONREAL ÁVILA, POR SU PROPIO DERECHO Y MOVIMIENTO CIUDADANO, EN CONTRA DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; EL COORDINADOR DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; EL DIRECTOR GENERAL DEL FONDO DE CULTURA ECONÓMICA; TELEvisa, S.A. DE C.V., Y DIVERSAS CONCESIONARIAS DE TELEVISIÓN, POR HECHOS QUE CONSIDERAN CONSTITUYEN INFRACCIONES A LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SCG/PE/RMA/CG/26/INE/42/2014, APROBADO POR MAYORÍA DE VOTOS EN LA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE 22 DE OCTUBRE DE 2014.**

Conforme a lo dispuesto en el artículo 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, formulo este voto particular (disidente), en el que expongo las razones por las cuales considero que esta autoridad electoral carece de competencia para resolver los procedimientos especiales sancionadores, pues ello corresponde a la Sala Regional Especializada a partir de su instalación, de conformidad a lo siguiente.

Los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que interesa, disponen que:

**Artículo 14. [...]**

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho...”

**Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales [...]

Así, tenemos que el derecho fundamental al debido proceso<sup>1</sup> constituye uno de los ejes rectores de la protección del gobernado frente a los actos de autoridad. Tal prerrogativa reviste una importancia fundamental, y **su principal elemento es la competencia de la autoridad resolutora**. Esta garantía debe ser observada no solo por las autoridades formalmente jurisdiccionales, sino por aquellas que, teniendo el carácter de administrativas, ejerzan materialmente dicha función, como en el caso acontece con este Consejo General.

Desde la perspectiva procesal, la competencia constituye un presupuesto básico en la integración de la relación entre el emisor del acto de autoridad y su destinatario, constituye el límite objetivo al ejercicio de la jurisdicción y como tal, se instituye como elemento de validez de la resolución que se dicte. En el caso, implica que quien pueda resultar acreedor de una sanción, por haberse acreditado que infringió alguna norma de tipo electoral, sólo pueda serlo por la autoridad facultada por ley para hacerlo. Al respecto, cabe traer a colación la jurisprudencia por contradicción, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual inserto enseguida:

---

<sup>1</sup> Sobre el derecho fundamental al debido proceso y su contenido, ver la jurisprudencia clave 1a./J. 11/2014, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y consultable en el sistema IUS, en la dirección electrónica <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/Tesis.aspx>, bajo el número de registro 2005716, bajo el rubro **DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO**.

Época: Octava Época  
Registro: 205463  
Instancia: Pleno  
Tipo de Tesis: Jurisprudencia  
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación  
Núm. 77, Mayo de 1994  
Materia(s): Común  
Tesis: P./J. 10/94  
Página: 12

**COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.** Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecúe exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria.

Contradicción de tesis 29/90. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Tribunal (en la actualidad Primero) Colegiado del Décimo Tercer Circuito. 17 de junio de 1992. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jorge D. Guzmán González.

Ahora bien, la competencia no debe verse únicamente como presupuesto procesal, sino que también debe abordarse desde una perspectiva de protección de los derechos fundamentales reconocidos por nuestra Carta Magna, pues como ya se mencionó someramente, también implica que una situación jurídica concreta en la que esté implicado un gobernado, únicamente puede ser resuelta por una autoridad facultada por la ley para ello.

Así, tenemos que el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), establece lo siguiente:

#### **Artículo 8. Garantías Judiciales**

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el debido proceso se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, para que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Dentro de ellos, la competencia reviste especial importancia, pues implica el derecho fundamental del individuo en el sentido de que solamente podrá ser juzgado por la autoridad autorizada por ley para hacerlo.

Por ende, la resolución o acto de autoridad que incumpla con esta exigencia, carece de validez, no solamente porque dejó de observar uno de los presupuestos procesales para la integración de la relación procesal, sino **porque también vulnera el derecho fundamental al debido proceso**, violándose con ello los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo que impide que la resolución aprobada por la mayoría surta efectos legales.

En el caso, considero que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral carece de competencia para resolver el procedimiento especial sancionador identificado al rubro, ya que conforme a lo establecido en el artículo Segundo transitorio, párrafo segundo, apartado 2, del decreto publicado el 23 de mayo de este año, por el cual se reformaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la competente para ello es la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La disposición transitoria en comento establece lo siguiente:

**SEGUNDO.** Las dos Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que se crean con motivo de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, deberán iniciar actividades en el mes de septiembre de 2017.

La Sala Regional Especializada, deberá entrar en funcionamiento conforme a lo siguiente:

1. Antes del inicio del proceso electoral 2014-2015, el Senado deberá designar a los Magistrados integrantes de la Sala Especializada conforme a lo dispuesto por el artículo 99 de la Constitución. Una vez integrada dicha Sala, deberá iniciar funciones y ejercer las atribuciones que le otorga el presente Decreto.
2. El Instituto Nacional Electoral continuará conociendo de los procedimientos especiales sancionadores que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente Decreto, así como de los que se interpongan posteriormente, hasta en tanto entre en funcionamiento la Sala Especializada establecida en el presente Decreto.

[El texto en negritas es del original. Lo subrayado es para resaltar la parte que interesa.]

De la simple lectura a la disposición transcrita se desprende que, mientras la Sala Especializada no entre en funcionamiento, este Instituto continuaría conociendo de los Procedimientos Especiales Sancionadores que se encontraren en trámite a la entrada en vigor del citado decreto.

Como se ve, tal disposición es clara en disponer que, mientras la Sala no entrara en funcionamiento, este Instituto seguiría conociendo de los procedimientos especiales sancionadores; es decir, continuaría ejerciendo transitoriamente las facultades que, durante la vigencia del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, le fueron conferidas al otrora Consejo General del Instituto Federal Electoral, y que a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior manera de interpretar la disposición es conforme con los criterios gramatical, sistemático y funcional:

- Gramatical, pues por el sentido y significado de las palabras que conforman la oración, sin lugar a dudas se llega a la conclusión apuntada.
- Sistemático, porque conforme al sistema normativo, se tiene que el legislador previó inequívocamente que la Sala Especializada resolviera los procedimientos sancionadores especiales, según se advierte de la **normatividad procesal** contenida en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Funcional (o teleológico), porque la intención del legislador fue que la competencia para resolver estos asuntos desde la entrada en vigor de la reforma y promulgación apuntadas en el párrafo que antecede, correspondiera a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero en virtud de que ésta aún no estaba instalada (pues su

creación y funciones se previeron a partir de la aludida reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), transitoriamente se concedió dicha facultad a este Instituto Nacional; esto, mientras que no estuviera instalado el órgano competente para ello.

De haber sido otra la intención del legislador, habría incluido una condición suspensiva diversa, o expresamente habría dispuesto que este Instituto Nacional Electoral debiera resolver aquellos asuntos iniciados antes de la instalación de la multicitada Sala Especializada o alguna otra disposición en contrario, lo que no hizo.

En efecto, de ninguna parte del cuerpo transitorio, sustantivo o adjetivo de los decretos promulgados el 23 de mayo pasado, se desprende disposición alguna tendente a prolongar la remisión de los asuntos **más allá del inicio de las funciones de la susodicha Sala Especializada** o de lo dispuesto en el segundo transitorio antes transcrito, ni mucho menos, alguna que vaya acorde con el sentido y alcance que pretenden darle en el primer considerando de la resolución aprobada por la mayoría.

Por otra parte, es un hecho público y notorio que la Sala Especializada ya está en funciones, según se demuestra a continuación:

- a) Del sitio de internet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se desprende que desde el 8 de octubre de este año, se publicó la

convocatoria para la Sesión Pública Solemne que fue celebrada el día 10 de este mismo año, en los términos que se insertan enseguida<sup>2</sup>:

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA  
CON SEDE EN EL DISTRITO FEDERAL

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

SESIÓN PÚBLICA SOLEMNE DEL 10 DE OCTUBRE DE 2014

---

CONFORME A LO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 99, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 185, 192, 195, FRACCIÓN VII Y ÚLTIMO PÁRRAFO, 197, FRACCIONES I Y VIII, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; 39, FRACCIONES I, V, Y XV, DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SE HACE DEL CONOCIMIENTO PÚBLICO QUE, EN CUMPLIMIENTO A LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMÓ LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTITRÉS DE MAYO DE DOS MIL CATORCE, ESTA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA CELEBRARÁ SESIÓN SOLEMNE PARA FORMALIZAR EL INICIO DE SUS FUNCIONES, EN LA SALA DE PLENO UBICADA EN PABLO DE LA LLAVE NÚMERO 110, COLONIA BOSQUES DE TETLAMEYA, MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, CÓDIGO POSTAL 04730, EL PRÓXIMO 10 DE OCTUBRE DE 2014, A LAS 12:30 HORAS.

MÉXICO, D. F., A 8 DE OCTUBRE DE 2014.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CLICERIO COELLO GARCÉS

Como se ve, dicha sesión se celebró con el fin de **formalizar el inicio de las funciones de la sala especializada**, así como para ratificar el acuerdo de

---

<sup>2</sup> Consultable en la dirección electrónica <http://portal.te.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/sesiones-publicas/6/1412961300>. En el mismo sitio de internet también puede verse el video de la sesión pública en comento.



elección de Presidente de la Sala Regional, el cual recayó en el Magistrado Clicerio Coello Garcés.

- b) El mismo día 10 de octubre, el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante oficio TEPJF-P-JALR/280/14, informó a la Presidencia de este Instituto Nacional Electoral, lo siguiente:

*En cumplimiento a lo previsto en el artículo segundo transitorio del acuerdo general 4/2014 y para los efectos previstos en el artículo segundo transitorio, segundo párrafo, numeral 2, del Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo del año en curso, hago de su conocimiento que la **Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación** quedó debidamente instalada en sesión solemne celebrada el día de la fecha.*

[El texto en negrita es del original, lo subrayado es para destacar la parte que interesa.]

- c) El pasado día 20 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el AVISO por el que se hace del conocimiento público la integración, así como la Presidencia de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emitido en esta ciudad de México el pasado 10 de octubre, y firmado por el Magistrado Presidente del propio Tribunal Electoral, y el Subsecretario General de Acuerdos de la Sala Superior<sup>3</sup>.

Aún más, cabe señalar que el oficio dirigido por el Presidente del Tribunal Electoral a este Instituto Nacional Electoral, se fundó en el artículo segundo transitorio del decreto de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en idéntico numeral, pero del **ACUERDO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA**

---

<sup>3</sup> Consultable en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5364713&fecha=20/10/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5364713&fecha=20/10/2014)

**FEDERACIÓN 4/2014, DE VEINTINUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL CATORCE, POR EL QUE SE APRUEBAN LAS REGLAS APLICABLES A LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES SANCIONADORES COMPETENCIA DE LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA Y SUS IMPUGNACIONES**, el cual a la letra dice lo siguiente:

**SEGUNDO.** El Presidente del Tribunal Electoral comunicará al Instituto por oficio del inicio de funciones de la Sala Regional para los efectos previstos en el artículo segundo transitorio, segundo párrafo, numeral 2, del Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014.

En tal sentido, es evidente que ya se surtieron las condiciones necesarias para que éste Instituto Nacional Electoral deje de resolver los Procedimientos Especiales Sancionadores, por lo que, sin mayor trámite posterior a la celebración de la audiencia llevada a cabo el lunes veinte del mes y año en curso, el presente asunto debió remitirse junto con el informe circunstanciado a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que, conforme a sus atribuciones, procediera conforme a Derecho, pues los sucesos enumerados trajeron como consecuencia que la atribución conferida de manera transitoria a este Instituto se consumara con la instalación e inicio de funciones de la Sala Especializada, en términos de lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del decreto de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que a partir del diez de octubre pasado, para todos los efectos legales conducentes, corresponde a dicho órgano jurisdiccional ejercer la facultad sancionadora que corresponde al Estado, entrándose de los Procedimientos Especiales Sancionadores regulados por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es por lo anterior que no comparto el criterio asumido en el considerando primero de la resolución en mención y, en consecuencia, tampoco comparto el fondo –*en razón de las consideraciones que expresaré más adelante*–, pues considero que arriban a una conclusión errónea, al afirmar que la competencia le sigue correspondiendo a esta autoridad nacional electoral. Respetuosamente considero que es erróneo el razonamiento que, a partir de la presunta interpretación *sistemática, funcional y armónica* de lo dispuesto en el segundo transitorio del decreto de reforma a la Ley Orgánica multicitada, los lleva a colegir que en virtud de que ya se recibió el oficio enviado por el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral, está satisfecho el supuesto previsto en el Segundo Transitorio del acuerdo 4/2014 de la Sala Superior, pero para el efecto de que este Instituto debe *continuar con el trámite y resolución del presente procedimiento especial sancionador, dado que el inicio material de las funciones de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fue hasta el diez del mes y año en curso, por lo cual dicha instancia jurisdiccional habrá de conocer de todos aquellos asuntos que se presenten a partir de esa fecha.* [El texto fue subrayado para destacar la parte que interesa.]

Respetuosamente considero que la conclusión a la que arribó la mayoría no descansa en una operación lógica ni congruente con las premisas que ahí mismo se expresan, sino que es una afirmación dogmática, carente de soporte alguno, pues **no está previsto ni de ninguna parte se desprende disposición alguna que implique que esta autoridad electoral administrativa deba resolver los asuntos INICIADOS antes de que se instalara la Sala Especializada, y que ésta únicamente resolvería aquellos principiados a partir de su instalación o inicio de funciones.**

Por lo expuesto es que el expediente debió remitirse a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que lo resolviera conforme a sus atribuciones, y no que este Consejo General se pronunciara respecto a la procedencia y el fondo del asunto, tal como si el citado órgano jurisdiccional aún no estuviera instalado, por lo que la resolución aprobada por mayoría de votos carece de efectos legales y es nula de pleno derecho.

Por último, y en virtud de que el artículo 24 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral establece, respecto al fondo del asunto, que estoy obligada a votar, es que **mi voto fue en contra del proyecto, porque esta Autoridad Electoral Nacional no debió pronunciarse sobre ello, según los razonamientos jurídicos expuestos a lo largo de este voto disidente.**

**BEATRIZ EUGENIA GALINDO CENTENO  
CONSEJERA ELECTORAL**