

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES, RESPECTO DEL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE, EN ACATAMIENTO AL ACUERDO DICTADO EN EL EXPEDIENTE SX-JDC-870/2018, POR LA SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, SE RESUELVE EL RECURSO INNOMINADO, CON MOTIVO DE LA DEMANDA PRESENTADA POR DIANA MÓNICA CHÁVEZ DEL VALLE, EN CONTRA DEL ACUERDO EMITIDO POR EL TITULAR DE LA UNIDAD TÉCNICA DE LO CONTENCIOSO DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DE ESTE INSTITUTO, DENTRO DEL EXPEDIENTE UT/SCG/PRCE/DMCV/CG/25/2018.

I. GLOSARIO

05 CD de Veracruz	05 Consejo Distrital Electoral del Instituto Nacional Electoral en Veracruz, con cabecera en Poza Rica
05 JDE de Veracruz	05 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Veracruz, con cabecera en Poza Rica
Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Instituto o INE	Instituto Nacional Electoral
Juicio Ciudadano	Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano
LGIFE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGSMIME	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
OPL	Organismos Públicos Locales
POS	Procedimiento Ordinario Sancionador

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

Reglamento de remoción	Reglamento del INE para la designación y remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Sala Xalapa	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Electoral, con sede en Xalapa, Veracruz.
SPEN	Servicio Profesional Electoral Nacional
Unidad Técnica	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, de la Secretaría Ejecutiva del INE

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafos segundo y tercero de la Constitución; 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la LGIPE, 13, párrafo 1, fracción b) del Reglamento Interior del INE, y 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General, presento **VOTO PARTICULAR**, respecto del punto 11 del orden del día de la sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 28 de noviembre de 2018, por el que, en acatamiento al acuerdo dictado en el expediente SX-JDC-870/2018, por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, se resuelve el Recurso Innominado, con motivo de la impugnación presentada por Diana Mónica Chávez del Valle, en contra del acuerdo emitido por el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, dentro del expediente UT/SCG/PRCE/DMCV/CG/25/2018.

II. ANTECEDENTES

1. El 8 de septiembre de 2017, el Consejo General declaró el inicio del Proceso Electoral 2017-2018. En esa misma sesión, realizó la ratificación y designación de

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

quienes fungirían como Consejeros y Consejeras Electorales en los Consejos Locales del Instituto en las 32 entidades federativas.

2. El 1º de noviembre de 2017, el Consejo Local del Instituto en Veracruz, realizó las designaciones y ratificaciones correspondientes, de los y las consejeras electorales de los 20 Consejos Distritales del Instituto para el Proceso Electoral 2017-2018 en el estado de Veracruz. Entre ellos, designó a Diana Mónica Chávez del Valle como Consejera Distrital del 05 CD de Veracruz.

3. El 30 de junio del 2018, Diana Mónica Chávez del Valle presentó ante la Sala Xalapa demanda de Juicio Ciudadano a fin de denunciar presuntos actos de violencia, discriminación y exclusión laboral en su contra por parte del Vocal Ejecutivo de la 05 JDE de Veracruz, de los y las consejeras integrantes del 05 CD de Veracruz, así como de los titulares de las vocalías del mismo órgano desconcentrado.

Entre otras cuestiones, refirió que: *“sobre la base de que no se le entrega la documentación que ha solicitado, y que es concerniente a las actividades del órgano, además de los actos de exclusión en la toma de decisiones por parte de sus compañeros, lo cual a juicio de la actora constituyen acciones de discriminación y violencia por parte de los funcionarios del Consejo Distrital, concretamente de los consejeros y del Vocal Ejecutivo de la 05 Junta Distrital.”*

4. El 6 de julio de 2018, la Sala Xalapa —en la sentencia SX-JDC-577/2018— declaró la improcedencia del Juicio Ciudadano y determinó rencauzarlo al Consejo General, a efecto de que analizara las conductas expuestas por la promovente y, conforme a su competencia y atribuciones, determinara lo que en derecho procediera. Ello, al considerar que las problemáticas que planteó la actora se encontraban relacionadas con su desempeño, así como con las labores que

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

desarrolla el 05 CD de Veracruz, y que el Consejo General cuenta con facultades para sancionar, en su caso, a los Consejeros Distritales.

5. El 10 de julio de 2018, se recibió en la Unidad Técnica el oficio de la Sala Xalapa, por el que remitió el escrito de denuncia de Diana Mónica Chávez del Valle.

6. El 19 de junio de 2018, el titular de la Unidad Técnica dictó acuerdo por el que ordenó el registro de la denuncia remitida por la Sala Xalapa, como procedimiento de remoción y determinó prevenir a Diana Mónica Chávez del Valle, para que, en el plazo de tres días precisara cuáles conductas atribuía a cada uno de los y las denunciadas que actualizara alguna de las infracciones previstas para el inicio del procedimiento de remoción, mediante una narración expresa y clara, señalando las circunstancias de modo, tiempo y lugar.

7. Mediante escrito con fecha de acuse 30 de julio del 2018, la Consejera Distrital desahogó la prevención señalando los hechos que presuntamente constituyen actos de discriminación, violencia y exclusión.

8. El 15 de agosto de 2018, el titular de la Unidad Técnica, determinó escindir el procedimiento, a fin de que los hechos denunciados, presuntamente atribuidos a miembros del SPEN, se conocieran a través del procedimiento disciplinario contenido en el Estatuto del SPEN y de la rama administrativa, y para que la denuncia contra actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de servidores públicos, relacionada con los ingresos, egresos, recursos y patrimonio del Instituto, fuera conocida por el Órgano Interno de Control del Instituto. Asimismo, realizó una segunda prevención a la quejosa, a fin de que precisara las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que sucedieron los hechos y, en su caso, ofreciera y aportara las pruebas que considerara idóneas para

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

acreditar sus aseveraciones, bajo el apercibimiento que, de no cumplir con la prevención se tendría por no presentado el escrito de denuncia.

9. El 24 de agosto de 2018, Diana Chávez del Valle respondió la segunda prevención, señalando nuevamente los hechos que atribuye, en unos casos, a la totalidad de los y las consejeras del 05 Consejo Distrital, así como al Vocal Ejecutivo Distrital y las pruebas que demuestran sus afirmaciones.

10. El 10 de septiembre de 2018, el titular de la Unidad Técnica determinó hacer efectivo el apercibimiento aludido en el numeral 8 de estos antecedentes, consistente en tener por no presentada la queja de Diana Mónica Chávez del Valle, toda vez que *“no proporcionó los elementos mínimos para considerar, aún de manera indiciaria, que las o los Consejeros Electorales de la Junta Distrital 05, en Poza Rica Veracruz, han incurrido en alguna de las conductas a las que se refiere la quejosa, y que pudieran actualizar alguna de las causales de remoción previstas en el artículo 102 de la LGIPE”*.

11. El 20 de septiembre de 2018, Diana Mónica Chávez del Valle, impugnó ante la Sala Superior el acuerdo emitido por el titular de la Unidad Técnica, por el cual tuvo por no presentada su queja.

12. En la misma fecha, la Sala Superior —en el Cuaderno de antecedentes 838/2018—, ordenó remitir el escrito de denuncia y sus anexos a la Sala Xalapa a efecto de que determinara lo que en derecho corresponda.

13. El 28 de septiembre del mismo año, la Sala Xalapa —en el expediente SX-JDC-870/2018—, declaró improcedente el recurso por no cumplir con el principio de definitividad, y ordenó que el mismo se reencauzara al Consejo General, a fin de que fuera éste quien, en plenitud de jurisdicción, analizara el escrito de la impugnante.

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

14. El 28 de noviembre de 2018, la mayoría de las Consejeras y los Consejeros Electorales aprobaron el Acuerdo del Consejo General por el que, en acatamiento al acuerdo dictado en el expediente SX-JDC-870/2018, por la Sala Xalapa, se confirma el acto emitido por la Unidad Técnica, por el cual tiene por no recibida la demanda presentada dentro del expediente UT/SCG/PRCE/DMCV/CG/25/2018, identificado con la clave INE/CG1426/2018.

III. CONSIDERANDO

PRIMERO. Me aparto de la decisión mayoritaria adoptada en el Acuerdo INE/CG1426/2018, relativa a tener por no presentada la queja interpuesta por la Consejera Distrital, Diana Mónica Chávez del Valle —por la que denunció diversos actos de discriminación y exclusión laboral, presuntamente cometidos por los y las consejeras del 05 Consejo Distrital de Veracruz—, pues estoy convencida que con la misma se afectó el derecho de la denunciante a una adecuada procuración de justicia, ya que el trámite y la investigación que se realizó de la denuncia formulada fueron incorrectos, y no permitieron a este Instituto emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la misma.

Ello, puesto que por una parte, la queja indebidamente se sustanció y resolvió como un procedimiento de remoción de Consejeros y Consejeras de OPL, en lugar de haberse tramitado como un procedimiento ordinario sancionador.

Lo anterior adquiere una relevancia particular en el caso no sólo porque el primer procedimiento está previsto para conocer las infracciones atribuidas a los y las Consejeras de un OPL, y no las de Consejeros Distritales del Instituto —cuya naturaleza es muy distinta—, sino porque las únicas conductas que el Consejo General puede conocer mediante el procedimiento de remoción consisten en

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

infracciones catalogadas como **graves** cuya **única sanción, es la remoción**; mientras que el POS, contiene un catálogo más amplio de infracciones y sanciones.

Por ello, de haberse tramitado la queja como un POS —como se ha hecho en distintos precedentes conocidos por este Consejo General—, el análisis de las conductas denunciadas habría sido distinto, pues tendría que haberse realizado a la luz de la totalidad de las infracciones previstas en la LGIPE, sin limitarse al catálogo de faltas graves contenidas en el artículo 102 de dicha Ley.

Aunado a lo anterior, tampoco comparto la decisión de confirmar el acuerdo de la Unidad Técnica que dio por no recibida la denuncia, al no haberse atendido la prevención formulada. Ello pues, contrario a lo señalado en el Acuerdo aprobado por la mayoría de las Consejeras y los Consejeros Electorales —en el sentido que la denuncia incumplía los requisitos reglamentarios de admisión, por no precisar en sus escritos de queja y desahogo de prevenciones, la narración expresa de las conductas denunciadas y la descripción de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se presentaron—, de la lectura tanto de la queja, como de los diversos escritos por los que la denunciante atendió las prevenciones formuladas, se desprende que ésta sí aportó la información solicitada por la Unidad Técnica, misma que resultaba suficiente para iniciar la investigación correspondiente. Máxime si el procedimiento se hubiera reencauzado a un POS, en los términos expuestos anteriormente.

En conclusión, estoy convencida de que el acuerdo avalado por la mayoría de los y las Consejeras del Instituto, dejó de observar precedentes aplicables al caso específico y reglas básicas del debido proceso, al no instruir a la Unidad Técnica para que conociera de este asunto por la vía procesal capaz de garantizar a la denunciante el acceso a la justicia, a partir de los hechos expuestos en la queja correspondiente.

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

En este contexto, la discusión sobre el caso no radica únicamente en una cuestión meramente procesal —en cuanto a la vía por la que se debe tramitar una queja como la presentada—, sino que trasciende a una circunstancia mucho más relevante, que tiene que ver con las acciones que el Instituto está obligado a realizar cuando recibe una denuncia presentada por una Consejera Distrital y contra otros integrantes de un Consejo Distrital¹ —en particular, cuando lo que se denuncia son hechos presuntamente constitutivos de discriminación y exclusión laboral, respecto de los cuales este Instituto incluso ha aprobado Protocolos de actuación—, a fin de cumplir con su obligación constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, y de garantizar el acceso a una justicia completa y adecuada.

Al respecto, vale la pena aclarar que la postura expuesta no implica prejuzgar respecto de la resolución que eventualmente debió haber recaído a la denuncia presentada —pues primero se requería realizar una investigación exhaustiva, en la que se respetaran las garantías de debido proceso tanto de la denunciante, como de las y los denunciados—, sino que parte de la convicción de que este Organismo está obligado a realizar todas las acciones a su alcance a fin de garantizar, en el ámbito de su competencia, los derechos anteriormente referidos.

SEGUNDO. Procedimiento administrativo aplicable.

Tal como se desprende de lo señalado en el considerando anterior, mi primer motivo de disenso con la resolución aprobada radica en que el proyecto no se haya

¹ Pues si bien también se denunció al Consejero Presidente del 05 CD de Veracruz, quien además es Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital, así como a distintos vocales integrantes de la misma Junta Distrital, la denuncia contra ellos se escindió mediante acuerdo del 15 de agosto de 2018, a fin de que esos hechos se conocieran a través del procedimiento disciplinario contenido en el Estatuto del SPEN y de la rama administrativa.

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

devuelto a la Unidad Técnica con el propósito de reponer el procedimiento, reencauzándolo como un POS.

Así, a fin de contextualizar las razones por las que estoy convencida que el POS era la vía adecuada para tramitar la queja presentada —y los efectos correspondientes a no haberlo hecho—, vale la pena recordar que con motivo de la reforma constitucional y legal en materia electoral de 2014, entre otras cuestiones, se asignó al Consejo General la tarea no sólo de designar, sino también de remover a los y las Consejeras Electorales de los OPL.

Para ese fin, en el párrafo 2 del artículo 102 de la LGIPE se incluyeron las faltas específicas —todas ellas, **catalogadas como graves**— por las cuales el Consejo General puede ejercer la atribución relativa a **remover Presidentes, Presidentas, Consejeros y Consejeras Electorales de OPL**². Por su parte, el artículo 103 de la LGIPE establece las bases del procedimiento a seguir en el ejercicio de esta atribución.

De lo anterior se desprende que los criterios de competencia del procedimiento de remoción de Consejeros y Consejeras de OPL son los siguientes:

² Párrafo 2 del artículo 102 de la LGIPE: 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.*
- 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.*

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

1. **En cuanto a los sujetos denunciados.** Conocer de infracciones cometidas por Presidentes, Presidentas, Consejeros y Consejeras Electorales de OPL.
2. **En cuanto a los actos denunciados.** Conocer de actos cometidos por dichos sujetos, **que ameriten su remoción** por la comisión de alguna de las **causas graves** previstas en el párrafo 2 del artículo 102 de la LGIPE.

En términos de lo anterior, resulta evidente que la denuncia presentada por la Consejera Distrital Diana Mónica Chávez del Valle no puede atenderse por el camino de la remoción por causas graves atribuibles a consejeros y consejeras de OPL, pues ni los sujetos, ni los hechos que denuncia, encuadran dentro de los descritos en los párrafos precedentes, conforme a lo siguiente:

1. **En cuanto a los sujetos denunciados.** La denuncia atribuye infracciones presuntamente cometidas por Consejeros y Consejeras adscritas a un **Consejo Distrital del Instituto.**
2. **En cuanto a los actos denunciados.** Se denuncian hechos, presuntamente cometidos por consejeros y consejeras distritales, que **no encuadran necesariamente en las causas graves de remoción**, previstas en el párrafo 2 del artículo 102 de la LGIPE, como lo es el ocultamiento de información y actos de exclusión en la toma de decisiones por parte de sus compañeros, lo cual a juicio de la denunciante constituyen acciones de discriminación y violencia en su contra.

Con base en lo anterior, es claro que el procedimiento de remoción no es aplicable al caso en concreto, por lo que, como lo señalé en la mesa del Consejo General, lo correspondiente era analizar cuál era la vía idónea para dar acceso a la justicia a la denunciante.

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

Al respecto, no se puede obviar que no se trata de la primera ocasión en la que en el Consejo General hemos conocido de denuncias presentadas contra consejeros locales o distritales del INE, y que —salvo en los casos en los que ha existido un mandato en contrario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación—, éstos siempre han sido sustanciados y resueltos por la vía de un POS y no de un procedimiento de remoción.³

Expuesto lo anterior, debe señalarse que si bien estoy convencida que tanto la ley como el criterio del Consejo General respecto de la vía procesal que procede en estos casos son y han sido claros, tampoco puedo desconocer la razón por la que en un inicio, la Unidad Técnica determinó registrar la queja como un procedimiento de remoción, ya que a pesar de los argumentos expuestos en el presente Considerando, han existido distintos casos en los que los órganos jurisdiccionales han ordenado que quejas específicas se tramiten por una vía distinta⁴, lo que ha llevado a que —en aras de emitir determinaciones congruentes con los criterios del Tribunal Electoral— la Unidad Técnica inicie algunos procedimientos por vías diversas a las previstas en la LGIPE.

No obstante, en el caso concreto, derivado de que la Sala Xalapa ordenó que fuera el Consejo General quien, en plenitud de jurisdicción, analizara el escrito de la denunciante, el máximo órgano de dirección del INE estaba en posibilidad de ordenar la devolución del proyecto a la Unidad Técnica con el propósito de reponer

³ A modo de ejemplo, las resoluciones INE/CG70/2017 e INE/CG481/2017, aprobadas por unanimidad de votos el 28 de marzo y 30 de octubre de 2017, relativas a denuncias presentadas contra consejeros distritales de Tamaulipas y Veracruz, respectivamente, derivaron de procedimientos tramitados vía POS. Asimismo, en el caso de los expedientes UT/SCG/PRCE/SHI/JL/OAX/6/2018 y UT/SCG/PRCE/SRE/CG/10/2018, si bien los mismos fueron inicialmente tramitados y admitidos como procedimientos de remoción, por acuerdo de la Unidad Técnica se ordenó reencauzarlos como POS, por considerar que era la vía idónea para conocer de las denuncias, al estar relacionadas con conductas atribuibles a Consejeros del INE.

⁴ Es decir, ha ordenado que procedimientos iniciados contra Consejeras y Consejeros de OPL se tramiten por la vía del POS, y que procedimientos contra Consejeras y Consejeros del INE se tramiten como procedimientos de remoción.

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

el procedimiento, reencauzándolo como un POS, para dar trámite a la denuncia de Diana Mónica Chávez del Valle en contra de los consejeros y consejeras distritales del 05 CD de Veracruz.

En el mismo sentido, y precisamente derivado del criterio del Consejo General que ha quedado expuesto —relativo a que las quejas contra Consejeras y Consejeros del INE se tramiten por la vía de un POS—, algunos de los casos que inicialmente fueron sustanciados como procedimientos de remoción, han sido reencauzados por la propia Unidad Técnica a la vía del POS, a fin de salvaguardar en mayor medida los derechos de las partes. Tal es el caso de los expedientes UT/SCG/PRCE/SHI/JL/OAX/6/2018 y UT/SCG/PRCE/SRE/CG/10/2018.

El primero de los casos referidos resulta particularmente relevante, puesto que en ese, el acuerdo por el que la Unidad Técnica determinó el cambio de la vía al POS, fue impugnado ante la Sala Xalapa, misma que en la sentencia SX-JDC-830/2018 confirmó la viabilidad de tal decisión. A fin de contar con un panorama más completo en relación con esta decisión, resulta relevante traer a cuenta un resumen del caso:

- El procedimiento tiene su origen en una queja presentada el 9 de abril de este año, para denunciar actos presuntamente cometidos por un consejero distrital del Instituto.
- El 26 de abril, la Unidad Técnica admitió la denuncia y la registró como procedimiento de Remoción, con clave UT/SCG/PRCE/SHI/JL/OAX/6/2018.
- El 22 de agosto de 2018, el titular de la Unidad Técnica emitió un acuerdo por el que aprobó el cambio de vía del procedimiento de remoción de consejeros electorales a un procedimiento ordinario sancionador.

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

- A raíz de esa determinación, el denunciado interpuso un Juicio Ciudadano ante la Sala Xalapa, por considerar que el cambio de vía determinado por la Unidad Técnica no garantizó de forma eficaz su derecho a una tutela judicial efectiva de forma completa, debido a que únicamente determinó la conclusión del procedimiento en cita.
- El 14 de septiembre de 2018, la Sala Regional Xalapa desechó el Juicio Ciudadano, en los siguientes términos:

*“[...] 23. Al respecto, **este órgano jurisdiccional advierte que el acuerdo impugnado es de conclusión de un procedimiento y cambio de vía a un ordinario sancionador.** [...].*

*25. Cabe precisar, que **el acto impugnado sólo se pronuncia sobre la vía idónea para conocer de la presunta violación a los principios constitucionales rectores de la función electoral, por parte de los consejeros distritales de dicho instituto, lo anterior en razón de que el Consejo General del INE mediante la resolución INE/CG481/2017, determinó que a fin de salvaguardar en mayor medida los derechos de las partes lo conducente es conocer de tales cuestiones por la vía del procedimiento sancionador ordinario.** [...]*

*30. Es por ello, no es posible emitir un pronunciamiento atendiendo a la solicitud del hoy actor debido a que **el acuerdo impugnado, no absuelve o acredita la conducta denunciada, por el contrario, únicamente obedece a un cambio de vía, sin que haya finalizado el procedimiento.***

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

31. *Por tanto, el acuerdo de cambio de vía controvertido **constituye un acto intraprocesal**, pues la Unidad Técnica no determinó cuestiones relacionadas sobre el objeto o materia de controversia en el procedimiento de remoción de consejeros electorales. [...]*

Del ejemplo anterior es posible concluir que:

1. La Unidad Técnica ya ha determinado el cambio de vía procesal en procedimientos administrativos interpuestos en contra de consejeros y consejeras locales y distritales, para cambiar la vía de procedimiento de remoción a POS.
2. La Sala Xalapa ha reconocido que la vía idónea para conocer de infracciones cometidas por parte de los consejeros distritales del Instituto, es la del POS, a fin de salvaguardar en mayor medida los derechos de las partes.

Lo anterior, me permite confirmar la convicción que he manifestado respecto a la viabilidad de ordenar a la Unidad Técnica que rencauzara el procedimiento vía POS, aun habiéndose registrado en un inicio como procedimiento de remoción, pues la misma Sala Xalapa que nos ordenó tomar conocimiento del presente caso, es la que reconoce que el cambio de vía consiste en un acto intraprocesal que se implementa con el objeto de canalizar la pretensión del actor *“sobre la vía idónea para conocer de la presunta violación a los principios constitucionales rectores de la función electoral, por parte de los consejeros distritales de dicho instituto, [...] a fin de salvaguardar en mayor medida los derechos de las partes.”*

Es importante no perder de vista que, el numeral 33 del acuerdo de la Sala Xalapa por el que se nos remite el presente asunto, precisa que *“el acto emitido por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE, puede ser analizado por el Consejo General del INE, pues es dicha autoridad*

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

*administrativa quien de manera colegiada **podrá modificar o revocar la determinación ahora combatida.*** “

Lo anterior implica que esta autoridad tenía la encomienda de resolver este medio en acatamiento a lo ordenado por la Sala Xalapa y que, la decisión que tomara podía tener como efectos, confirmar, modificar o revocar el acuerdo de la Unidad Técnica.

Es así que el Consejo General tenía la posibilidad de revocar el acto impugnado y fijar dentro de las consecuencias de la decisión, la devolución del proyecto y el rencauzamiento del procedimiento por la vía idónea, tal y como lo ha avalado la propia Sala Xalapa.

Por lo anterior, no puedo acompañar el acuerdo tomado por la mayoría en el sentido de confirmar el acto impugnado, pues dicha determinación desatiende acuerdos adoptados por la Unidad Técnica con anterioridad al momento en que se emitió el acuerdo que por esta vía se impugna y desconoce el antecedente de la Sala Xalapa sobre el cambio de vía.

Sin embargo, tal como lo señalé en un primer momento, mi diferencia no se reduce a una cuestión técnica o procesal, sino que trasciende al fondo del trámite dado a la queja presentada por la Consejera Distrital Diana Mónica Chávez del Valle, puesto que las infracciones que son materia de análisis en una u otra vía son diversas, por lo que la determinación de ésta tiene un impacto directo en las obligaciones de investigación del INE y el derecho de la denunciante a una completa y adecuada administración de justicia.

TERCERO. Cumplimiento de requisitos de admisión de la queja.

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

Un segundo motivo de disenso con la resolución aprobada radica en la decisión de confirmar el acuerdo dictado por el titular de la Unidad Técnica que hizo efectivo el apercibimiento dictado a la quejosa en la prevención que se le formuló, y tuvo por no presentada la queja.

Con el propósito de precisar las razones por las que no acompañó las valoraciones contenidas tanto en el acuerdo referido como en la decisión del Consejo General, resulta relevante partir del alcance de lo ordenado por la Sala Xalapa, en la sentencia SX-JDC-870/2018, objeto del presente acatamiento. En la misma, se precisó que:

- El acuerdo de la Unidad Técnica por el que tiene por no presentada su denuncia, ***“puede ser analizado por el Consejo General del INE, pues es dicha autoridad administrativa quien de manera colegiada podrá modificar o revocar la determinación ahora combatida.”***
- El reencauzamiento del Juicio Ciudadano presentado tiene como propósito *“hacer efectivo el derecho fundamental instituido en el artículo 17 de la Constitución Federal, relativo a la administración de justicia por los tribunales de manera expedita, pronta, completa e imparcial.”*

De lo anterior, es posible concluir que un puntual acatamiento a lo ordenado por la Sala Xalapa, se dirigiría a dar cauce a la pretensión de la actora y determinar si la no admisión de la queja, prevalece, se revoca o se modifica. Para llegar a esa conclusión, era preciso estudiar los motivos que llevaron a la Unidad Técnica a tener por no presentada la queja, sin prejuzgar sobre el contenido de la denuncia inicial.

Al respecto, el sentido del Acuerdo materia del presente voto particular se basa en que las conductas referidas por la denunciante en el escrito inicial de queja y en las respuestas a las prevenciones formuladas constituyen **menciones genéricas** en

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

torno a la presunta realización de hechos violentos y discriminatorios en su perjuicio, además, se señala que aquélla sustentó su dicho en haber solicitado **de “manera verbal”, “en distintas fechas”, “algunos informes, actas y minutas”**, a las y los Consejeros denunciados, afirmando que las mismas no habían sido entregadas, lo cual, según su dicho, se acreditaba con la lectura de **“todas las actas del proceso electoral federal 2017-2018”**, así como del contenido de los audios de una unidad USB que adjunto a su escrito de denuncia.”

No puedo coincidir con las referidas afirmaciones, porque contrario a lo que se señala en el Acuerdo, los escritos presentados por la quejosa sí señalan circunstancias de tiempo, modo y lugar, y permiten advertir —de forma indiciaria— la existencia de conductas que debieron ser objeto de investigación por parte del Instituto. Además, no comparto la transcripción que se hace de los fragmentos de la denuncia de mérito, las cuales marqué en negritas en el párrafo inmediato anterior, porque descontextualizan los motivos de denuncia y los hacen parecer vagos.

Asimismo, no comparto la decisión adoptada porque, adicionalmente, en el escrito de desahogo de la primera prevención, la quejosa no sólo señala los nombres de los y las consejeras que presuntamente le ocultaron información, la excluyeron de reuniones y a su juicio, la discriminaron; sino que, además, en atención a lo solicitado por la Unidad Técnica —y más allá de la diferencia expuesta en el considerando anterior respecto de la vía en la que se tramitó el presente procedimiento—, asoció los hechos denunciados en su escrito inicial de queja, a las causales graves de remoción previstas el artículo 102 de la LGIPE.

En este sentido, a pesar de que la prevención formulada atendió a los requerimientos propios de un procedimiento de remoción y no los de un POS, derivado de que la denunciante atendió en sus términos —con independencia

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

incluso de su validez— los requerimientos o prevenciones de la autoridad, lo que procedía era dar trámite a la queja presentada, e iniciar la investigación correspondiente.

Ahora bien, derivado de que como se ha expuesto, la vía idónea para atender este procedimiento —conforme a precedentes adoptados con anterioridad al acuerdo impugnado— era el POS, al aplicarse a la quejosa la carga adicional de asociar los hechos que denunció, a las causas de procedencia del procedimiento de remoción —las cuales no son aplicables a su pretensión—, la Unidad Técnica indebidamente impuso a la quejosa, la carga adicional de asociar los hechos de su escrito de queja a causas de **índole grave**.

En ese orden de ideas, como lo señalé en la sesión del Consejo General, si lo que nos ordenó la Sala Xalapa fue garantizar un acceso pronto, adecuado y expedito a la justicia, tal encargo no se colmaba generando una carga adicional a la denunciante por la vía del procedimiento de remoción, sino reencausando su pretensión por acuerdo del Consejo General, para que los hechos denunciados se conocieran por la vía correcta, porque en los términos expuestos en el considerando anterior, las infracciones que se conocen en cada vía son distintas, y no son los mismos hechos los que se tiene que acreditar en un procedimiento de remoción, que los que se tendría que acreditar en un POS.

Aunado a lo anterior, en el caso resultaba de particular relevancia analizar los hechos específicos que fueron denunciados, mismos que consisten en conductas de presunta “*discriminación y violencia por parte de los funcionarios del Consejo Distrital*”. Derivado de esto y sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, me parece que el tratamiento que se diera a la denuncia también debió ser acorde a los protocolos que hemos aprobado en esta Institución; en particular, el Protocolo para atender la

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

violencia política contra las mujeres⁵ y el Protocolo para prevenir, atender y sancionar el hostigamiento y acoso sexual o laboral⁶.

El primero de estos refiere que, dentro de los ejemplos de este tipo de violencia se encuentra el ocultamiento de información y la desestimación y descalificación de las propuestas que presentan las mujeres. Además, precisa que se está ante violencia política de género, cuando ésta afecta de forma desproporcionada a las mujeres, obstaculiza el ejercicio o goce de sus derechos políticos, y ocurre en el marco del ejercicio de un cargo público.

El contenido de este Protocolo, obliga a esta autoridad a que, ante la existencia de indicios mínimos que acreditan la comisión de actos que podrían violentar de forma desproporcionada a una mujer, en el ejercicio de un derecho político como lo es el ejercicio de un cargo público, examinara los escritos de la denunciante, a efecto de que, sin prejuzgar sobre su veracidad, se admitiera para allegarse de elementos que permitieran en su caso, hacer cesar violaciones a los derechos de las mujeres.

Por su parte, el Protocolo para prevenir, atender y sancionar el hostigamiento y acoso sexual o laboral del INE, señala que el acoso laboral, puede actualizarse en los casos en los que se denuncien conductas intencionales que tengan como objetivo causar daño y afectar el empleo, sus términos y condiciones, oportunidades laborales, ambiente de trabajo, rendimiento laboral y cualquier otra análoga. Además precisa que la atención a las posibles víctimas de estas conductas se debe atender el principio de no revictimización, el cual atribuye a la autoridad la carga de la prueba de los mismos.

⁵ Disponible en http://sitios.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf, consultado el 30 de noviembre de 2018.

⁶ Disponible en https://portalanterior.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/JGEor201406-27ac_01P04-04x01.pdf, consultado el 30 de noviembre de 2018.

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

Estoy convencida de que los escritos de denuncia refieren actos que, según su descripción, podrían encuadrar en conductas de las que se ocupan los Protocolos señalados, de modo que era de gran relevancia dar inicio a la investigación correspondiente que determinara si se configuraban o no dichos actos de violencia y acoso laboral.

Por tanto, contrario a lo que se observa en el Acuerdo materia del presente voto particular, estoy convencida que este Consejo General debió analizar de forma exhaustiva los escritos de denuncia y desahogo de prevenciones, para estudiar si se colmaban o no los requisitos de admisión de la misma mediante un análisis integral, y no fragmentado, de los motivos de queja de la actora.

A mi juicio, un análisis realizado en estos términos, habría llevado al Consejo General a revocar el acto impugnado, y ordenar a la Unidad Técnica a que lo admitiera por la vía del POS para que, a través de los requerimientos atinentes, investigara y determinara si se acreditaban o no probables hechos constitutivos de infracciones a la normatividad electoral, previstos para esa vía, y no para la remoción de consejeros y consejeras de OPL por causas calificadas como graves.

QUINTO. A modo de conclusión.

A partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, el artículo 1º de la Constitución obliga a todas las autoridades—incluido, por supuesto, el INE— a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Así, como autoridad encargada de conocer de los procedimientos administrativos de su competencia, este Instituto está obligado a que, en su actuar, se garantice el pleno ejercicio de los derechos fundamentales, entre ellos, el de acceso a la justicia

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

de manera pronta, completa e imparcial, conforme a lo previsto en el artículo 17 constitucional.

En ese sentido, la razón que subyace a los motivos de mi disenso que he expuesto respecto del Acuerdo materia del presente voto particular, consiste en que a mi juicio, esta autoridad se encuentra obligada a analizar los asuntos que se ponen a su consideración, a la luz de los derechos fundamentales que están en juego. Sin embargo, en este caso, la determinación adoptada coarta el derecho de acceso de la denunciante a la justicia, porque no instruye la sustanciación de su pretensión por la vía correcta, limita sus alcances e impone cargas probatorias dirigidas a demostrar conductas graves, ajenas al objeto de su denuncia.

Asimismo, atenta contra los principios de certeza y seguridad jurídica, pues a pesar de que el Consejo General ha adoptado decisiones previas que fortalecen el cauce legal que he señalado para las denuncias en contra de consejeros y consejeras de órganos desconcentrados del Instituto, éstas no fueron atendidas en el presente caso.

En ese sentido, a fin de garantizarle a la denunciante un acceso debido, adecuado, expedito a la justicia, estoy convencida que lo que el Consejo General debió hacer fue devolver el proyecto, y reencausar la investigación por a la vía procesal correcta.

Por las razones expuestas y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafos segundo y tercero de la Constitución; 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la LGIPE, 13, párrafo 1, fracción b) del Reglamento Interior del INE y 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General, presento **VOTO PARTICULAR**, respecto del acuerdo INE/CG1426/2018 de la orden del día de la sesión ordinaria del Consejo General celebrada el pasado 28 de noviembre de 2018, relativo a la aprobación del “Acuerdo

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en acatamiento al acuerdo dictado en el expediente SX-JDC-870/2018, por la Sala Regional Xalapa, se resuelve el Recurso Innominado, con motivo de la demanda presentada por Diana Mónica Chávez del Valle, en contra del acuerdo emitido por el titular de la UTC de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, dentro del expediente UT/SCG/PRCE/DMCV/CG/25/2018”.

Lic. A. Pamela San Martín Ríos y Valles

Consejera Electoral