



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

EXPEDIENTE: SUP-JDC-10330/2020

ACTORA: ANA ISABEL LEÓN TRUEBA

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL
DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIO: ISRAEL HERRERA
SEVERIANO

COLABORÓ: ANA JACQUELINE LÓPEZ
BROCKMANN

Ciudad de México, seis de enero de dos mil veintiuno.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **confirma** la resolución INE/CG575/2020, mediante la cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral removió a la actora, Ana Isabel León Trueba, del cargo de Consejera Presidenta del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. En esencia, este Tribunal considera que sí quedó acreditada la negligencia y descuido de la actora en el desempeño de sus funciones.

GLOSARIO

Código local	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos
Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Consejo General del IMPEPAC	Consejo General del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana
Consejera Presidenta/promovente	Ana Isabel León Trueba
Constitución General	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE	Instituto Nacional Electoral

Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
LEGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Reglamento para la Remoción de Consejerías	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
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
IMPEPAC Instituto Local	Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana
PSM	Partido Socialdemócrata Morales
TEEM	Tribunal Electoral del Estado de Morelos
UTCE	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral
UTF	Unidad Técnica de Fiscalización de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral

A N T E C E D E N T E S

1. Acuerdo INE/CG165/2014 por el que se aprobó la designación de Ana Isabel León Trueba como Consejera Presidenta del Instituto local. El treinta de septiembre de dos mil catorce, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo, mediante el cual, designó a la promovente, Ana Isabel León Trueba, como Consejera Presidenta para cubrir el periodo del primero de octubre de dos mil catorce al treinta de septiembre de dos mil veintiuno.

2. Reportaje. El veinte de agosto de dos mil dieciséis, en el programa de Denisse Maerker se difundió un reportaje vinculado con la supuesta celebración de un contrato entre Cuauhtémoc Blanco Bravo y Roberto Carlos Yáñez Moreno, para el efecto de postular al primero a la alcaldía de Cuernavaca, Morelos por el PSM.

3. Instrucción al Secretario Ejecutivo del Instituto Local. El treinta de agosto de dos mil dieciséis, en Sesión Extraordinaria, el Consejo General del IMPEPAC ordenó al Secretario Ejecutivo iniciar la investigación sobre



la relación que guardaba el PSM con la nota periodística; así como, dar vista al INE con la integración del expediente respectivo.

4. Registro de la investigación. El trece de septiembre de dos mil dieciséis, el Secretario Ejecutivo del IMPEPAC acordó el registro de la investigación de hechos con la clave IMPEPAC/CEE/INVDH/001/2016.

5. Conclusión de la investigación. El dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis, el Secretario Ejecutivo certificó que no existían diligencias pendientes por desahogar en la investigación y, por tanto, dio por concluida la misma.

Asimismo, el veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis, el Secretario Ejecutivo remitió mediante correo electrónico a las y los Consejeros Electorales del IMPEPAC, una tarjeta informativa relacionada con los resultados de dicha investigación preliminar.

6. Remisión de los resultados del proceso de investigación a la Consejera Presidenta. El siete de diciembre de dos mil dieciséis, el Secretario Ejecutivo, mediante oficio IMPEPAC/SE/669/2016, informó a la Consejera Presidenta del IMPEPAC la conclusión de la investigación ordenada en la sesión extraordinaria de treinta de agosto, al no existir diligencias pendientes de desahogar.

7. Sesión Extraordinaria e inicio del Procedimiento Ordinario Sancionador. El ocho de marzo de dos mil dieciocho, la Consejera y Consejeros Isabel Guadarrama Bustamante, José Enrique Pérez Rodríguez y Alfredo Javier Arias Casas, mediante oficio IMPEPAC/CEJIIJE/018/208, solicitaron a la Consejera Presidenta convocar a sesión extraordinaria urgente para tratar el tema de la resolución caída a la investigación IMPEPAC/CEE/INVDH/001/2016.

En esa fecha, el Consejo General del IMPEPAC aprobó el Acuerdo (IMPEPAC/CEE/054/2018), por el que ordenó el inicio de un

SUP-JDC-10330/2020

procedimiento ordinario sancionador contra el PSM, Cuauhtémoc Blanco Bravo, José Manuel Sanz Rivera, Roberto Carlos Yáñez Moreno y Julio César Yáñez Moreno, derivado del resultado de la investigación ordenada al Secretario Ejecutivo el treinta de agosto de dos mil dieciséis.

8. Recurso de Apelación Local (TEEM/RAP/46/2018-2 y su acumulado TEEM/JDC/54/5018-2) y vista al INE. Los Partidos Morena, Encuentro Social y del Trabajo, así como Cuauhtémoc Blanco Bravo, impugnaron el acuerdo ante el TEEM. El seis de abril de dos mil dieciocho, el TEEM determinó dejar sin efectos el acuerdo por el que el Consejo General del IMPEPAC ordenó el inicio de un procedimiento sancionador (IMPEPAC/CEE/054/2018), a efecto de que emitiera la conclusión de la investigación IMPEPAC/CEE/INVDH/001/2016.

El órgano jurisdiccional consideró que el Consejo General del IMPEPAC incurrió en una indebida dilación procesal; toda vez que, entre la conclusión de la investigación preliminar llevada a cabo por el Secretario Ejecutivo (IMPEPAC/CEE/INVDH/001/2016) y la emisión de la resolución correspondiente de inicio del procedimiento (IMPEPAC/CEE/054/2018), el órgano local **demoró poco más de trece meses**, sin que mediara alguna causa o pronunciamiento que justificara su inactividad.

En la resolución en cita, el TEEM ordenó dar vista al Consejo General del INE a fin de que determinara si las y los Consejeros del IMPEPAC incurrieron o no en la **causal de remoción de Consejeros Electorales prevista en el artículo 102, párrafo 2, inciso b) de la LEGIPE.**¹

¹ **Artículo 102.**

1. Los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales estarán sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la Constitución.



9. Registro de expediente derivado de la vista. El veintitrés de abril de dos mil dieciocho, con motivo de la vista ordenada por el TEEM, la UTCE registró el expediente UT/SCG/PRCE/TEEM/CG/7/2018, reservando su admisión, y ordenó la realización de diligencias preliminares.

10. Denuncia presentada por Enrique Díaz Suastegui. El catorce de noviembre de dos mil dieciocho, Enrique Díaz Suastegui denunció a la Consejera Presidenta del IMPEPAC, por la presunta *omisión* de convocar a sesión de trabajo o mesa de Consejeras y Consejeros, de verificar el trabajo del Secretario Ejecutivo ante los diversos requerimientos de la UTF del INE, así como, en dar respuesta a los mismos. Además de *omitir* la rendición del informe, conclusiones o acuerdo, a efecto de hacer del conocimiento de los Consejeros y las Consejeras Electorales la conclusión de la investigación IMPEPAC/CEE/INVDH/001/2016.

11. Registro de expediente derivado de la queja. El veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, la UTCE registró la denuncia con el número de expediente UT/SCG/PRCE/EDS/JL/MOR/41/2018, reservando su admisión, y ordenó la realización de diligencias preliminares.

12. Procedimiento de remoción de la consejera presidenta. En su oportunidad, la UTCE acordó admitir a trámite el procedimiento, emplazar a los sujetos denunciados, realizar diligencias de investigación para la correcta integración del expediente, acumular los expedientes, suspender y reactivar los procedimientos administrativos sancionadores con motivo de la contingencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, entre otros. Lo anterior, esencialmente, conforme con lo siguiente:

-
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:
- b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;

SUP-JDC-10330/2020

Acto procesal	UT/SCG/PRCE/TEEM/CG/7/2018 Expediente derivado de la vista TEEM	UT/SCG/PRCE/EDS/JL/MOR/41/2018 Expediente derivado de la denuncia contra la Consejera Presidenta
Admisión y Emplazamiento	El tres de octubre de dos mil dieciocho, el titular de la UTCE acordó admitir a trámite el procedimiento y emplazar a las Consejeras y Consejeros denunciados	El nueve de enero de dos mil diecinueve, la UTCE admitió la denuncia presentada contra la Consejera Presidenta, ordenando el emplazamiento correspondiente.
Audiencia de contestación	El veinticuatro de octubre de dos mil dieciocho, tuvo verificativo la audiencia de contestación, misma que fue notificada el doce de noviembre de dos mil dieciocho y respondida el catorce de noviembre de dicha anualidad	El treinta y uno de enero de dos mil diecinueve tuvo verificativo la audiencia de contestación, misma que fue notificada y respondida el diecinueve de febrero de dos mil diecinueve.
Alegatos	El veintinueve de noviembre del dos mil ocho, se notificó a las y los integrantes del Consejo General del IMPEPAC, el acuerdo mediante el cual se ordenó dar vista a las partes, a efecto de que manifestaran por escrito lo que a su derecho conviniera.	El veinte de febrero de dos mil diecinueve se ordenó dar vista a las partes, a efecto de que manifestaran por escrito lo que a su derecho conviniera.
Requerimientos adicionales de información	Mediante acuerdos de veintiuno de enero y nueve de abril, ambos de dos mil diecinueve, se realizaron diversos requerimientos al Secretario Ejecutivo del IMPEPAC, a efecto de integrar debidamente el expediente.	El once de marzo de dos mil diecinueve, se requirió al Secretario Ejecutivo del IMPPEAC, a efecto de integrar debidamente el expediente.
Mayores diligencias de investigación		El veintiuno de marzo y nueve de abril de dos mil diecinueve, se requirió a Claudia Esther Ortiz Guerrero, Jesús Saúl Meza Tello y Carlos Alberto Uribe Juárez, a las Consejeras y Consejero Electorales del IMPEPAC, Ixel Mendoza Aragón, Xitlali Gómez Téran y Ubléster Damián Bermúdez, así como al Secretario Ejecutivo del IMPEPAC, respectivamente, a efecto de que informaran respecto de la realización de las mesas de trabajo de Consejeras y Consejeros electorales convocadas por la Consejera Presidenta del IMPEPAC, para los días primero, ocho de diciembre de dos mil dieciséis y veintiocho de febrero de dos mil diecisiete, el contenido y los temas tratados en la misma.
Acumulación	Mediante acuerdo de nueve de mayo de dos mil diecinueve, el titular de la UTCE ordenó la acumulación del expediente UT/SCG/PRCE/EDS/JL/MOR/41/2018 al diverso	



Acto procesal	UT/SCG/PRCE/TEEM/CG/7/20 18 Expediente derivado de la vista TEEM	UT/SCG/PRCE/EDS/JL/MOR/41/20 18 Expediente derivado de la denuncia contra la Consejera Presidenta
	UT/SCG/PRCE/TEEM/CG/7/2018.	
Mayores diligencias de investigación	El dieciocho de junio de dos mil diecinueve, el titular de la UTCE ordenó requerir al Secretario Ejecutivo del IMPEPAC una relación de los funcionarios que desempeñaron el aludido cargo, precisando las fechas de nombramientos y, en su caso, de renuncia, desde año dos mil dieciséis. El doce de noviembre de dos mil diecinueve, el titular de la UTCE ordenó requerir al Secretario Ejecutivo del IMPEPAC información relacionada con el estatus laboral de Ixel Mendoza Aragón	
Suspensión de plazos y actuaciones con motivo de la contingencia sanitaria	En atención a la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, derivada de la pandemia provocada por el virus denominado COVID-19, el diecisiete de marzo de dos mil veinte , la Junta General Ejecutiva aprobó el Acuerdo INE/JGE34/2020 ² por el que se adoptaron diversas medidas de excepcionalidad e instrucciones de carácter temporal para la continuidad de operaciones institucionales derivado de la pandemia, entre otros, se ordenó la suspensión de los plazos para la tramitación y sustanciación de los procedimientos administrativos competencia de los diversos órganos del INE, con excepción de los vinculados con los Procesos Electorales Locales o aquellos que fueran de urgente resolución	
Reactivación	El veintiséis de agosto de dos mil veinte, el Consejo General del INE aprobó Acuerdo INE/CG238/2020 ³ por el que determinó, entre otros, la reanudación de plazos en la investigación, instrucción, resolución y ejecución de los Procedimientos Administrativos Sancionadores, bajo la modalidad a distancia o semipresencial, con motivo de la pandemia COVID-19, reactivando los plazos de todos los procedimientos sancionadores.	
Cierre de Instrucción	Mediante acuerdo de diecisiete de noviembre de dos mil veinte, la UTCE acordó que, al no existir diligencias pendientes por practicar se ordenaba elaborar el proyecto de resolución correspondiente.	

² De rubro *ACUERDO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE DETERMINAN MEDIDAS PREVENTIVAS Y DE ACTUACIÓN, CON MOTIVO DE LA PANDEMIA DEL COVID-19*. Consultable en el sitio web <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113733/JGEex202003-17-ap-1-1.pdf>

³ De rubro *ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DETERMINA LA REANUDACIÓN DE PLAZOS EN LA INVESTIGACIÓN, INSTRUCCIÓN, RESOLUCIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES Y DE FISCALIZACIÓN, BAJO LA MODALIDAD A DISTANCIA O SEMIPRESENCIAL, CON MOTIVO DE LA PANDEMIA COVID-19*. Consultable en el sitio web <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114458/CG2ex202008-26-ap-2.pdf>

SUP-JDC-10330/2020

13. Resolución impugnada. En la sesión extraordinaria celebrada el dieciocho de noviembre de este año, el Consejo General del INE aprobó la resolución identificada como **INE/CG575/2020**, mediante la cual, declaró **fundado** el procedimiento de remoción de la Consejera Presidenta del Instituto local.

14. Recurso de apelación. Inconforme con lo anterior, el veinticuatro de noviembre, Ana Isabel León Trueba interpuso recurso de apelación ante la Junta Ejecutiva Local del INE en Morelos.

15. Turno. Recibido el medio de impugnación en esta sede, el Magistrado Presidente de la Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-RAP-128/2020, y turnarlo al Magistrado instructor, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

16. Escrito de tercero interesado. El treinta de noviembre, Enrique Díaz Suastegui, denunciante en el expediente UT/SCG/PRCE/EDS/JL/MOR/41/2018 presentó escrito de tercero interesado.

17. Radicación. El veintiuno de diciembre, el magistrado instructor acordó la radicación del expediente.

18. Reencauzamiento. Mediante acuerdo de diecisiete de diciembre de dos mil veinte, esta Sala Superior determinó reencauzar el recurso de apelación SUP-RAP-128/2020 al presente juicio ciudadano SUP-JDC-10330/2020, al considerar, de manera esencial, la posible vulneración al derecho de la actora de integrar un órgano electoral.

19. Admisión y cierre de instrucción. Al no existir alguna cuestión pendiente de desahogar, en su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió el recurso, cerró la instrucción y ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS



1. Competencia

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente juicio ciudadano, ya que se controvierte una resolución del Consejo General por el cual, declaró fundado el procedimiento de remoción de consejeros electorales contra la Consejera Presidenta del IMPEPAC.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución General; 186, fracción III, inciso c) y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica; 4, y 79, numeral 2, 83 de la Ley de Medios.

2. Justificación para resolver en sesión no presencial. Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, se justifica la resolución del medio de impugnación de manera no presencial.

3. Escrito de tercero interesado

Debe tenerse como tercero interesado a Enrique Díaz Suastegui, ya que aduce un interés incompatible con el de la actora y cumple los requisitos previstos en el artículo 17, párrafo 4, de la Ley de Medios, como se demuestra a continuación.

3.1. Forma. En su escrito el nombre y la firma de quien comparece en su calidad de tercero interesado, así como la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta.

3.2. Oportunidad. El escrito fue presentado oportunamente dentro del plazo de setenta y dos horas. Esto es así, porque la cédula de

SUP-JDC-10330/2020

publicitación del juicio al rubro identificado se fijó en los estrados del INE a las diecinueve horas del veinticinco de noviembre, en tanto que, el escrito de comparecencia se presentó a las quince horas cuarenta y ocho minutos del treinta de noviembre.

Lo anterior, sin computar el sábado veintiocho y el domingo veintinueve por ser inhábiles, dado que el asunto no está vinculado, de manera inmediata y directa, con algún proceso electoral federal o local que esté en curso.

3.3. Legitimación e interés jurídico. Se cumple con los requisitos en cuestión, porque de su escrito se advierte un derecho incompatible al de la actora. En efecto, la Consejera actora pretende la revocación de la resolución que la remoción de su cargo. En cambio, el tercero interesado, en su calidad de denunciante en la instancia primigenia pretende la confirmación de esa determinación.

4. Procedencia

El juicio ciudadano satisface con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1; 79 y 81, de la Ley de Medios.

4.1. Forma

La demanda cumple con los requisitos formales, ya que se presentó ante la Junta Local Ejecutiva del INE en el Estado de Morelos; en ella consta el nombre y firma autógrafa de quien interpone el recurso; identifica el acto impugnado y menciona los hechos y motivos de inconformidad que, a su juicio, le causa la resolución impugnada.



4.2. Oportunidad

La demanda fue presentada oportunamente, toda vez que la resolución impugnada se notificó a la promovente el veinte de noviembre,⁴ por lo que el plazo de cuatro días para impugnarla transcurrió del veintitrés al veintiséis de noviembre y el medio de impugnación se presentó ante la Junta Local Ejecutiva del INE en Morelos el veinticuatro de noviembre, de ahí que, el medio sea oportuno⁵.

Es importante precisar que, si bien la demanda fue presentada ante la Junta Local Ejecutiva del INE en Morelos, la cual no tiene el carácter de autoridad responsable, ello no implica que deba tenerse por incorrectamente presentado el medio de impugnación. Lo anterior, porque de las documentales que integran el expediente se desprende que Enrique Díaz Suastegui, interpuso la denuncia primigenia ante el órgano desconcentrado del mencionado instituto, lo que implica que ésta actuó como auxiliar del Consejo General durante todo el procedimiento. Así, debe estimarse válida su presentación ante la Junta.⁶

Por otra parte, debido a que la controversia no está vinculada con algún procedimiento electoral, únicamente deben considerarse los días hábiles para efectos del cómputo de plazos; es decir, sin contar los sábados, domingos y los inhábiles en términos de la legislación. El cómputo puede esquematizarse de la siguiente manera:

⁴ Visible en la foja 6792-BIS-6793

⁵ En términos de lo establecido en los artículos 7, párrafo 1 y 8, de la Ley de Medios.

⁶ Resulta aplicable la jurisprudencia 26/2009 APELACIÓN. SUPUESTOS EN QUE ES VÁLIDA SU PRESENTACIÓN ANTE LOS CONSEJOS LOCALES O DISTRITALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, CUANDO ACTÚAN COMO ÓRGANOS AUXILIARES DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. Visible a fojas 140 y 141 de la compilación 1997/2013, jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1.

Mes	Día	Nota
Noviembre	Miércoles 18	Aprobación de la resolución impugnado
	Jueves 19	-
	Viernes 20	Notificación de la resolución impugnada
	Sábado 21	<i>Inhábil</i>
	Domingo 22	<i>Inhábil</i>
	Lunes 23	<i>Día 1</i>
	Martes 24	<i>Día 2 – Presentación de la demanda</i>
	Miércoles 25	<i>Día 3</i>
	Jueves 26	<i>Día 4 – último día</i>

4.3. Legitimación e interés jurídico

Esta Sala Superior considera que los requisitos de legitimación e interés se cumplen; toda vez que, la resolución impugnada es controvertida por una ciudadana, por su propio derecho, quien reclama la resolución emitida por el Consejo General del INE, por virtud del cual, fue removida de su cargo de Consejera del IMPEPAC, situación que tiene repercusión directa en su esfera jurídica.⁷

4.4. Definitividad

Se satisface este requisito porque no existe otro medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir a esta instancia jurisdiccional federal.

5. Delimitación de la controversia

⁷ Similar criterio se sostuvo en los recursos de apelación SUP-RAP-112/2017, SUP-RAP-420/2018 y SUP-RAP-19/2019.



La **pretensión** de la promovente consiste en que esta Sala Superior revoque el acuerdo impugnado, para el efecto de que sea restituida en el cargo que desempeñaba como Consejera Presidenta del IMPEPAC.

En esencia, sustenta su **causa de pedir** en dos razonamientos. Por un lado, argumenta que, de las constancias que obran en el expediente UT/SCG/PRCE/TEEM/CG/7/2018 y su acumulado,⁸ no quedaba acreditada la causal prevista en el artículo 102, párrafo 2, incisos b) y f), de la LGIPE, y 34, párrafo 2, incisos b) y f), del Reglamento de remoción; con base en la cual procedieron a su remoción.

Por otro lado, sostiene que, en la sustanciación y resolución del procedimiento de remoción de Consejerías acontecieron diversas irregularidades vinculadas con el engrose y el hecho de que la autoridad responsable no respetó los plazos establecidos en cada etapa, omitiendo cumplir con las formalidades esenciales que regula el Reglamento de Remoción de Consejerías.

Así, la **litis** del asunto consiste en verificar si resultó correcta la determinación del Consejo General del INE, en el sentido de que quedó demostrada la negligencia de la actora en su calidad de Consejera Presidenta por la indebida dilación procesal procedimental de trece meses –sin que mediara pronunciamiento o razón alguna que justificara su inactividad– entre **la conclusión de la investigación** (IMPEPAC/CEE/INVDH/001/2016) realizada por el Secretario Ejecutivo y la aprobación del acuerdo en el que se ordenó el **inicio de un procedimiento** sancionador (IMPEPAC/CEE/054/2018) relacionados con

⁸ UT/SCG/PRCE/EDS/JL/MOR/41/2018

la presunta celebración de un contrato por Cuauhtémoc Blanco para ser postulado a la Alcaldía de Cuernavaca, Morelos.

6. Consideraciones del Consejo General del INE

6.1. ¿Qué analizó el Consejo General del INE?

- 1) La supuesta dilación injustificada del Consejo General del IMPEPAC entre la conclusión de la investigación preliminar llevada a cabo por el Secretario Ejecutivo (IMPEPAC/CEE/INVDH/001/2016) y la emisión de la resolución correspondiente de inicio del procedimiento (IMPEPAC/CEE/054/2018) –derivado la vista que ordenó el TEEM al Consejo General del INE.⁹

- 2) El incumplimiento de las obligaciones legales de la Consejera Presidenta, concretamente, la retención de la información que daba cuenta de la conclusión de la investigación preliminar en el expediente IMPEPAC/CEE/INVDH/001/2016 y no hacerla del conocimiento de los demás Consejeros y Consejeras.

6.2. ¿Qué concluyó el Consejo General del INE?

La autoridad responsable concluyó que ambas conductas quedaron demostradas; y, por lo tanto, determinó que se actualizaron las hipótesis normativas previstas en los artículos 102, párrafo 2, incisos b) y f), de la LGIPE, y 34, párrafo 2, incisos b) y f), del Reglamento de remoción; los cuales, establecen como causales graves de remoción *“tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o*

⁹ En la sentencia TEEM/RAP/46/2018-2 y su acumulado



labores que deban realizar”, así como, “dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo”, al haberse afectado los principios de certeza y profesionalismo.

6.3. ¿Cuáles fueron los argumentos que sustentan su decisión?

El Consejo General del INE sostuvo sus conclusiones en las siguientes consideraciones.

En primer lugar, sobreseyó el procedimiento de remoción respecto de las conductas imputadas a Ixel Mendoza Aragón, Xitlali Gómez Téran y Ubléster Damián Bermúdez; toda vez que, al momento de emitir la resolución impugnada, ya no ostentaban el carácter de Consejeras y Consejeros Electorales del IMPEPAC.

Razonó que, en términos del artículo 40, párrafos 1, fracción I; y 2, inciso a), del Reglamento para la Remoción de Consejerías, era un **elemento sustancial** que, al momento de la resolución, las personas denunciadas ocuparan efectivamente una consejería. De lo contrario, a ningún efecto práctico conduciría determinar la responsabilidad y, posterior, remoción de alguien que ya no ostentara el cargo de Consejera o Consejero.¹⁰

En relación con la Consejera Isabel Guadarrama Bustamante y los Consejeros Alfredo Javier Arias Casas y José Enrique Pérez, quienes comenzaron a desempeñar su cargo, a partir del **primero de octubre de dos mil diecisiete**, las responsable advirtió que, desde que tuvieron conocimiento de la investigación preliminar en el IMPEPAC/CEE/INVDH/001/2016, procuraron su discusión, lo que

¹⁰ Se anexa a la presente resolución los periodos de las personas que ocuparon, o bien, para los que fueron designados los distintos Consejeros y Consejeras (Anexo 1).

SUP-JDC-10330/2020

finalmente derivó en el acuerdo de ocho de marzo de dos mil dieciocho que ordenó el inicio del procedimiento ordinario sancionador. A partir de ello, concluyó que actuaron de manera diligente.

En segundo término, el Consejo General del INE determinó que eran **infundados** los hechos denunciados vinculados con la supuesta omisión de la Consejera Presidenta en dar respuesta y/o cumplimiento ante los diversos requerimientos por parte de la UTF, relacionados con la investigación IMPEPAC/CEE/INVDH/001/2016. Lo anterior, en virtud de que todos los requerimientos fueron atendidos oportunamente.¹¹

En tercer lugar, analizó la responsabilidad de la Consejera Electoral Ana Isabel León Trueba, y advirtió que quedaba actualizada la causal prevista en los artículos 102, párrafo 2, incisos b) y f), de la LGIPE, y 34, párrafo 2, incisos b) y f), del Reglamento de remoción, derivado de las siguientes faltas y valoraciones.

a) Incumplimiento a su obligación de convocar a sesiones y velar por el cumplimiento de lo acordado en la Sesión extraordinaria de treinta de agosto de dos mil dieciséis.

El Consejo General del INE consideró que la Consejera:

- Debió cumplir con el mecanismo acordado en la Sesión Extraordinaria del Consejo General del IMPEPAC de treinta de agosto de dos mil dieciséis, del que se desprendía que, para

¹¹ En efecto, en las fojas 42-44 de la resolución impugnada se advierte la relación de los requerimientos de la UTF y la oportuna contestación por parte de la Consejera Presidenta.



desahogar la investigación y procedimiento,¹² la ruta atendería a las siguientes pautas:

- 1) El Secretario Ejecutivo realizaría una investigación preliminar y, de ella, se daría vista al INE.
 - 2) Una vez concluida dicha investigación preliminar, debía rendirse un informe al Consejo General con los elementos derivados de la misma.
 - 3) El Consejo General del IMPEPAC, con base en los resultados de la investigación preliminar, debía determinar si existían o no elementos para iniciar el procedimiento sancionador ordinario.
- Incumplió con las facultades establecidas en los artículos 79 y 81 del Código local, ya que le correspondía: *i)* convocar a las sesiones del Consejo General; *ii)* vigilar el cumplimiento de los acuerdos del Consejo General del IMPEPAC;¹³ y, *iii)* supervisar el correcto funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva. En términos de esas facultades, debió notificar al Consejo el resultado de la investigación desplegada por el Secretario Ejecutivo y, en su oportunidad, convocar a una sesión para su discusión.

b) Tener conocimiento de la conclusión de la investigación y no notificar al resto de las consejerías

- El siete de diciembre de dos mil dieciséis, la Presidenta del IMPEPAC recibió el oficio **IMPEPAC/SE/669/2016** signado por el Secretario Ejecutivo, por el que le informó la conclusión y resultado de la investigación preliminar de los hechos denunciados.

¹² Sobre la relación que guardaba el PSM, con la nota periodística difundida en diversos medios de comunicación locales y nacionales, con respecto a la postulación del entonces candidato al Ayuntamiento de Cuernavaca, Cuauhtémoc Blanco Bravo, para el Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015

¹³ Entre ellos, el mecanismo acordado para la sustanciación de la investigación y posterior inicio del procedimiento ordinario sancionador acordado en la sesión extraordinaria de treinta de agosto de dos mil dieciséis.

SUP-JDC-10330/2020

- A partir esa fecha, debió presentar ante el Consejo General el informe rendido por el Secretario Ejecutivo, para que el órgano colegiado procediera a determinar si existían o no elementos para ordenar el inicio de un procedimiento ordinario sancionador, **toda vez que, esa fue la ruta que se acordó en la Sesión Extraordinaria de treinta de agosto.**
- Desde el siete de diciembre de dos mil dieciséis, no existió actuación alguna por parte de la Presidenta del IMPEPAC, que propiciara que el resultado de la investigación fuera discutido por el Consejo General.
- Era obligación de la Presidenta incluir los resultados de la indagatoria preliminar en el orden del día de alguna de las sesiones ordinarias o extraordinarias posteriores al siete de diciembre; **y no dejar transcurrir más de trece meses después de que fue informado el resultado de la investigación, para iniciar el procedimiento.**
- Tampoco ordenó a la Secretaría Ejecutiva del IMPEPAC la elaboración de un Proyecto de Acuerdo a efecto concluir la investigación, en estricta observancia a su obligación de supervisar y vigilar por el cumplimiento de las determinaciones y el buen funcionamiento del Consejo General del IMPEPAC.
- Con independencia de la difusión de la Ficha Técnica emitida por el Secretario Ejecutivo, la Consejera Presidenta debió convocar al Consejo General, una vez que conoció de la conclusión de la investigación preliminar del Secretario Ejecutivo, para que discutieran la apertura o no del procedimiento.

c) No había responsabilidad por parte de la Comisión Permanente de Quejas

- La Comisión Permanente de Quejas del IMPEPAC no fue la instancia responsable de la dilación entre la investigación preliminar y el inicio del procedimiento sancionador, ya que, no intervino en la indagatoria de los hechos cuyo propósito era, en un primer



momento, recabar información sobre los acontecimientos referidos en el reportaje periodístico y, en un segundo momento, determinar si existían elementos suficientes para iniciar un procedimiento sancionador.

d) Resultaba inexacta la aproximación que la denunciada le dio a las supuestas comunicaciones y reuniones entre el IMPEPAC con la UTF

- Quedó acreditado que en por lo menos nueve ocasiones tuvo conocimiento que la UTF requería información relacionada con la **conclusión de la investigación**; sin embargo, no impulsó los mecanismos idóneos y pertinentes para emitir la determinación final, **al haberse limitado a informar en cinco ocasiones que la investigación se encontraba pendiente de conclusiones.**
- En relación con las supuestas afirmaciones de la Consejera Presidenta en el sentido de que, derivado de una reunión con el titular de la UTF el veinte de febrero de dos mil diecisiete, se había sugerido resolver la investigación desarrollada por el IMPEPAC en “tiempos similares” a la indagatoria realizada por la instancia fiscalizadora del INE; la autoridad responsable, concluyó que las afirmaciones de la Consejera Presidenta no resultaban válidas por lo siguiente:
 - Si bien tanto en el IMPEPAC como en la UTF del INE¹⁴ estaban realizando investigaciones sobre la supuesta contratación de los servicios profesionales de Cuauhtémoc Blanco Bravo para ser precandidato, y después candidato a Presidente Municipal de Cuernavaca durante el Proceso

¹⁴ En este caso, en el expediente **INE/P-COF-UTF/112/2016/MOR**

Electoral Local 2014-2015 en el estado de Morelos; lo cierto es que, un **procedimiento no dependía del otro**.

- No resultaba verosímil la afirmación de que se “sugirió llevar las investigaciones en tiempos similares”, porque al momento en que se llevaron las reuniones (febrero de dos mil diecisiete) el Secretario Ejecutivo ya había dado por concluida la investigación preliminar (diciembre de dos mil dieciséis).¹⁵
- Aun en el supuesto de que se hubiera realizado esa sugerencia, ello no eximiría a la Presidenta Consejera de la dilación procedimental en que incurrió, porque:
 - Estaba obligada a informar al Consejo General del IMPEPAC.
 - Debió comunicar a la UTF, en su caso, que el IMPEPAC ya había concluido las investigaciones preliminares.
 - Debió externar que no podía comprometer una forma de actuación respecto de un posible procedimiento ordinario sancionador que se iniciara porque esa decisión no era de su competencia ya que, era una decisión que le correspondía al Consejo General del IMPEPAC, como órgano colegiado.
- Su afirmación de la supuesta sugerencia entre IMPEPAC y UTF, se vio controvertida con las declaraciones de las consejeras y los consejeros.¹⁶

¹⁵ Foja 72 de la resolución impugnada.

¹⁶ La entonces Consejera Ixel Mendoza Aragón, al dar respuesta al requerimiento de información que le realizó la UTCE, manifestó expresamente que: “no existió consenso alguno entre las y los Consejeros, a efecto de esperar a que la UTF del INE emitiera una resolución, además de exponer que el inicio del procedimiento ordinario sancionador “debía aprobarse forzosamente por el Consejo General del IMPEPAC”.

Los Consejeros y Consejeras Claudia Esther Ortiz Guerrero, Jesús Saúl Meza Tello, Carlos Alberto Uribe Juárez, Xitlali Gómez Téran y Ubléster Damián Bermúdez señalaron que, en efecto, la Consejera Presidenta informó sobre la reunión sostenida con el titular



e) *No desvirtuó los motivos por los que se le reprochó la dilación injustificada*

- La Consejera no desvirtuó el reproche por dilación injustificada, ni expuso razones que dieran cuenta de alguna condición insuperable que le impidiera convocar al Consejo General del IMPEPAC para que informara a todos sus integrantes de los resultados de la investigación realizada por la Secretaría Ejecutivo.

f) *La resolución sobre la viabilidad de iniciar un procedimiento sancionador derivado de la investigación preliminar fue impulsada por los otros consejeros y consejeras*

- Fue hasta la solicitud expresa de diversas Consejerías Electorales que emitió la convocatoria para analizar el resultado de la investigación, esto es, trece meses después de que tuvo conocimiento de su conclusión. En este punto, la responsable advirtió que la Consejera no actuó motu proprio.
- En efecto, **hasta el ocho de marzo de dos mil dieciocho, y derivado de la solicitud signada por cuatro Consejeros,¹⁷** se convocó a una sesión extraordinaria urgente para tratar el punto relativo a la investigación IMPEPAC/CEE/INVDH/001/2016 y la aprobación del acuerdo correspondiente (IMPEPAC/CEE/054/2018) con el que se dio inicio al procedimiento ordinario sancionador.

Por lo anterior, el Consejo General del INE advirtió que la Consejera incumplió con el desempeño de sus funciones con apego a los principios

de la UTF, pero en modo alguno afirmaron que se hubiera llevado a cabo un acuerdo entre el IMPEPAC y dicha unidad fiscalizadora para que "procuraran concluir sus investigaciones en tiempos similares".

¹⁷ Ello mediante el oficio IMPEPAC/PRES/270/2018.

SUP-JDC-10330/2020

de certeza y profesionalismo, respecto de la investigación vinculada a la presunta compra de una candidatura, a nivel municipal, en un proceso comicial electoral local.

7. ¿Qué plantea la actora?

Los agravios de la actora pueden agruparse en 3 temáticas y, a su vez, en subtemas que se precisan bajo las siguientes tesis:

1) Agravios vinculados con la indebida valoración, fundamentación y motivación de la resolución impugnada.

- Indebida fundamentación y motivación; ya que, la autoridad responsable basó su resolución en un “mecanismo” que no fue aprobado en la sesión de treinta de agosto de dos mil dieciséis; además, no valoró las acciones desplegadas para someter a consideración del Consejo del IMPEPAC la conclusión de la investigación preliminar.
- Indebida valoración de las acciones desplegadas para hacer de conocimiento del INE la resolución de la investigación.
- Indebida valoración de la responsabilidad de los demás Consejeros y Consejeras, Secretario Ejecutivo y Comisión Ejecutiva Temporal de Quejas.

2) Agravios relacionados con violaciones cometidas en la substanciación del procedimiento de remoción.

- La responsable vulneró los principios de certeza y debido proceso, ya que, no respetó los plazos establecidos por el Reglamento de remoción de Consejerías para cada etapa del proceso; por lo tanto, aduce que operó la caducidad del procedimiento.
- La responsable debió realizar mayores diligencias de investigación vinculadas con la reunión que tuvo con el titular de la UTF.
- Irregularidades derivadas del procedimiento de engrose.

3) Indebida individualización de la sanción.



- La sanción no está fundada ni motivada, asimismo, resulta desproporcionada, toda vez que, la responsable no valoró las circunstancias que rodearon la conducta denunciada, o bien, la posibilidad de sancionarla de manera distinta considerando que la remoción no es la única sanción.

Por cuestión de **método**, esta Sala Superior procederá al estudio de los agravios en forma separada y distinto orden al que fueron formulados, sin que ello genere perjuicio alguno a la actora.¹⁸ En este sentido, primero serán analizados aquellos vinculados con vicios en la substanciación del procedimiento; posteriormente, los relacionados con la legalidad de la resolución; y, finalmente, se estudiará la indebida individualización de la sanción.

8. Estudio de los agravios

8.1. Agravios relacionados con violaciones cometidas en la substanciación del procedimiento de remoción

8.1.1. Agravio. *La responsable vulneró los principios de certeza y debido proceso, ya que no respetó los plazos establecidos por el Reglamento para cada etapa del proceso; por lo tanto, aduce que operó la caducidad del procedimiento.*

¿Qué argumenta la promovente?

En esencia, la actora sostiene que el Consejo General del INE incumplió con los plazos previstos en el Reglamento de Remoción de Consejerías y, por lo tanto, vulneró su derecho a un debido proceso, ya que:

¹⁸ Jurisprudencia 4/2000, AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.

SUP-JDC-10330/2020

- Los alegatos de las partes fueron desahogados en diciembre de dos mil dieciocho (en el expediente UT/SCG/PRCE/TEEM/CG/7/2018); y en marzo de dos mil diecinueve (en el expediente UT/SCG/PRCE/EDS/JL/MOR/41/2018); por lo que, en términos del artículo 52 del Reglamento, la autoridad debió cerrar instrucción y dictar resolución en un plazo de 10 días.
- Sin embargo, **después de esa fecha** la responsable tardó **1 año 11 meses en aprobar la resolución controvertida**,¹⁹ razón por la cual, solicita que se decrete la caducidad, por incumplimiento a los plazos previstos en el Reglamento de Remoción de Consejerías.
- La responsable tardó más de cuatro meses en acordar los escritos de alegatos desahogados por las partes el cuatro y seis de diciembre de dos mil dieciocho.
- Desde el mes de marzo de dos mil diecinueve (fecha en que desahogaron los alegatos), la responsable continuó realizando diversos requerimientos a las y los Consejeros, así como ex consejerías locales y al Secretario Ejecutivo; en violación de los principios de legalidad, certeza jurídica y debido proceso, porque se trataba de diligencias que pudieron desahogarse con anterioridad.
- La demora de la autoridad en resolver se torna significativo; toda vez que, dejaron de sancionarse a tres consejeros que concluyeron su cargo en septiembre de dos mil veinte.

Tesis de la decisión

Los agravios de la recurrente son **infundados** e **inoperantes**, ya que, por un lado, la resolución se apegó a los lineamientos previstos en el

¹⁹ Señala indistintamente que se tardó 1 año 7 meses y 1 año 11 meses.



Reglamento de Remoción de Consejerías. Por otro lado, no operó la caducidad del procedimiento.

Marco normativo y conceptual

Para dar respuesta al planteamiento de la actora, es importante, en primer lugar, definir las obligaciones de la UTCE en la substanciación de los procedimientos de remoción y, en segundo término, delimitar las condiciones para que opere la caducidad en estos procedimientos.

En términos de los artículos 3, 41, 44, 52 del Reglamento para la Remoción de Consejerías se desprende que:

- Son aplicables supletoriamente la Ley de Medios, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos²⁰ y el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE (art. 3).
- El ejercicio de la acción para sancionar actos objeto del procedimiento de remoción **prescribe** en el plazo de 5 años, los cuales computarán a partir de la fecha en que ocurrieron los hechos presuntamente irregulares, cuando se tuvo conocimiento de ellos o bien, tratándose de actos continuados a partir de la fecha en que cesó su comisión (art. 41).
- La Secretaria Ejecutiva de la UTCE puede ordenar la realización de diligencias y agregar al expediente cualquier elemento probatorio a su alcance, con la finalidad de determinar la veracidad de los hechos denunciados (art. 44).
- Las diligencias podrán ordenarse **posterior a la audiencia de desahogo de pruebas** si no se advierten elementos suficientes para resolver o se adviertan otros que **se estimen determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados**.

²⁰ Abrogada a partir del 19-07-2017 por Decreto DOF 18-07-2016.

SUP-JDC-10330/2020

- Celebrada la audiencia de desahogo de pruebas que en su caso se realice, **o una vez desahogadas todas y cada una de las pruebas que fueron admitidas**, la autoridad sustanciadora dará vista a las partes para que en el plazo de cinco días hábiles formulen por escrito los alegatos que consideren pertinentes (art. 52).
- Una vez formulados los alegatos declarará cerrada la instrucción y contará con diez días hábiles para elaborar el dictamen con proyecto de resolución, que será puesto a consideración del Consejo General a más tardar dentro de los diez días hábiles siguientes (art. 52).

En términos de lo anterior, el artículo 41 del Reglamento para la Remoción de Consejerías, prevé la institución jurídica de la prescripción, dado que incide en la facultad de iniciar el procedimiento sancionador de remoción, **pero no la de caducidad.**²¹

A pesar de que la caducidad y la prescripción constituyen formas de extinción de derechos que descansan en el transcurso del tiempo, entre ambas existen diferencias importantes.

La prescripción supone un hecho negativo, una simple abstención y para que pueda declararse se requiere que la haga valer en juicio a quien la misma aproveche. Es una figura que incide en derechos u obligaciones de carácter sustantivo y que se actualiza por el sólo transcurso del tiempo.

Por su parte, la caducidad supone un hecho positivo para que no se pierda la facultad o el derecho, de donde se deduce que la no caducidad es una condición *sine qua non* para este ejercicio; para que la caducidad no se realice deben ejercitarse los actos que al respecto indique la ley o los

²¹ Véase criterio sustentado en el expediente SUP-JDC-544/2017.



principios aplicables dentro del plazo fijado imperativamente por la misma.²² Así, contrario a la prescripción, la caducidad sólo puede operar una vez iniciado el procedimiento respectivo.²³

Ello explica la razón por la que la prescripción es considerada como una típica excepción; y la caducidad, cuando se hace valer, como una inconfundible defensa. La primera merced al tiempo transcurrido que señale la ley y la voluntad de que se declare, expresada ante los tribunales, por la parte en cuyo favor corre, extingue el derecho; mientras que la segunda (caducidad), solo requiere la inacción del interesado, para que, los juzgadores la declaren oficiosamente, de tal forma que falta un requisito o presupuesto necesario para su ejercicio.

La declaración de caducidad extingue únicamente las actuaciones del procedimiento administrativo (la instancia). La declaración de prescripción libera al presunto infractor de la responsabilidad que pudo fincársele y extingue definitivamente la facultad de la autoridad para sancionar.

La declaración de caducidad deja abierta la posibilidad de que la autoridad sancionadora inicie un nuevo procedimiento por la misma falta; pero el procedimiento caducado no será apto para interrumpir la prescripción.

Así, la caducidad, es una figura mediante la cual, ante la existencia de una situación donde el sujeto tiene potestad de ejercer un acto que tendrá efectos jurídicos, no lo hace dentro de un lapso perentorio, con la consiguiente extinción de esa potestad únicamente respecto del asunto concreto.

²² Jurisprudencia 11/98 de rubro: CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN. DIFERENCIAS.

²³ Véase **SUP-RAP-614/2017 y acumulados**

SUP-JDC-10330/2020

Ahora bien, ambas formas de extinción de derechos **tienen un alcance distinto tratándose del derecho administrativo sancionador**, siendo este el caso de los procedimientos de remoción de consejerías.

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido que los procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral forman parte del *ius puniendi* -derecho sancionador- del estado²⁴ por lo que las sanciones derivadas de esos procedimientos deben observar los derechos y las garantías propias del derecho penal, concretamente, los principios de reserva de ley y de legalidad, en su vertiente de tipicidad o de taxatividad.

Por ello, en materia de responsabilidades de los Consejeros y Consejeras de los Institutos Locales el Estado no cuenta con potestad ilimitada para sancionar, pues es su deber observar y respetar los principios aplicables al derecho penal, y con éste los derechos humanos de los denunciados o imputados, otorgándoles las mismas garantías que tendría cualquier otra persona en condiciones similares.²⁵

Una de las garantías que deben cumplir las autoridades sustanciadoras en los procedimientos para determinar responsabilidades, exige que aquellos se lleven a cabo en los plazos y términos que establezcan las leyes (artículo 17 constitucional).

Dicho lo anterior, la consecuencia de no ejercer la acción (prescripción), o bien, no concluirla dentro de los tiempos procesales que al efecto prevé la ley (caducidad), tienen un alcance distinto en el derecho administrativo

²⁴Tesis XLV/2002, de rubro: **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL**, publicado en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 6, año 2003, páginas 121 y 122.

²⁵ Véase amparo directo en revisión 5640/2016.



sancionador, atendiendo a la inactividad sancionadora o procesal de la autoridad que dejó de impulsar o iniciar el procedimiento.

Si la autoridad sustanciadora no ejerce su acción punitiva en los tiempos y plazos previstos en las leyes, la consecuencia será su prescripción, o bien, la caducidad y consecuente nulidad de todo lo actuado.

Ahora bien, con independencia de que el Reglamento para la Remoción de Consejerías no regule la figura de **caducidad** resulta aplicable supletoriamente Ley General de Responsabilidades Administrativas, ordenamiento que sustituyó a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos referida en el citado reglamento.²⁶

Lo anterior, en virtud de que el tercero transitorio del decreto de expedición de la Ley General referida dispuso que, a la fecha de entrada en vigor de la ley, **todas las menciones** a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos previstas en las leyes federales y locales, así como en cualquier disposición jurídica, **se entenderán referidas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.**

Por ello, ya que el procedimiento de remoción de Consejerías inició formalmente con el registro del expediente, esto es, veintitrés de abril de dos mil dieciocho, es aplicable, supletoriamente, la Ley General de Responsabilidades Administrativas pues esta se encontraba vigente en ese momento.

El ordenamiento legal en cita, en su artículo 74 dispone que en los procedimientos de responsabilidad administrativa **no podrá dejar de**

²⁶ Similar criterio se sostuvo en el SUP-JDC-544/2017

actuarse por más de seis meses sin causa justificada; en caso de actualizarse dicha inactividad, se decretará, a solicitud del presunto infractor, la caducidad de la instancia. Adicionalmente, el último párrafo establece que los plazos a los que se refiere se contarán en **días naturales**.

Así, este órgano considera que la regla de caducidad aplicable a los procedimientos de remoción de consejerías es el **plazo de seis meses referido en el párrafo anterior**.

Ahora bien, esta Sala Superior ha determinado que el plazo para la caducidad puede ampliarse **por excepción**, cuando la autoridad administrativa acredite una causa justificada, razonable y **apreciable objetivamente**, de la que se adviertan circunstancias **de hecho o de derecho** que permitan corroborar que la dilación se debió, entre otras, a la conducta procedimental del probable infractor, o bien, a que el desahogo del procedimiento, por su complejidad, requirió de diligencias o actos procedimentales que razonablemente no fue posible realizar en ese plazo; **sin que la excepción pueda derivar de la inactividad de la autoridad**²⁷.

De conformidad con la regla prevista por la Ley General de Responsabilidades Administrativas el plazo referido comienza a partir del **último acto procesal con base en el cual la autoridad administrativa deje de actuar sin causa justificada**.

Por ello, para el caso concreto, puede entenderse que el plazo para que opere la caducidad puede extenderse si existe alguna cuestión fáctica o jurídica que lo justifique, sin embargo, no puede tomarse como fecha para

²⁷ En términos de la jurisprudencia 11/2013, de rubro CADUCIDAD. EXCEPCIÓN AL PLAZO EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.

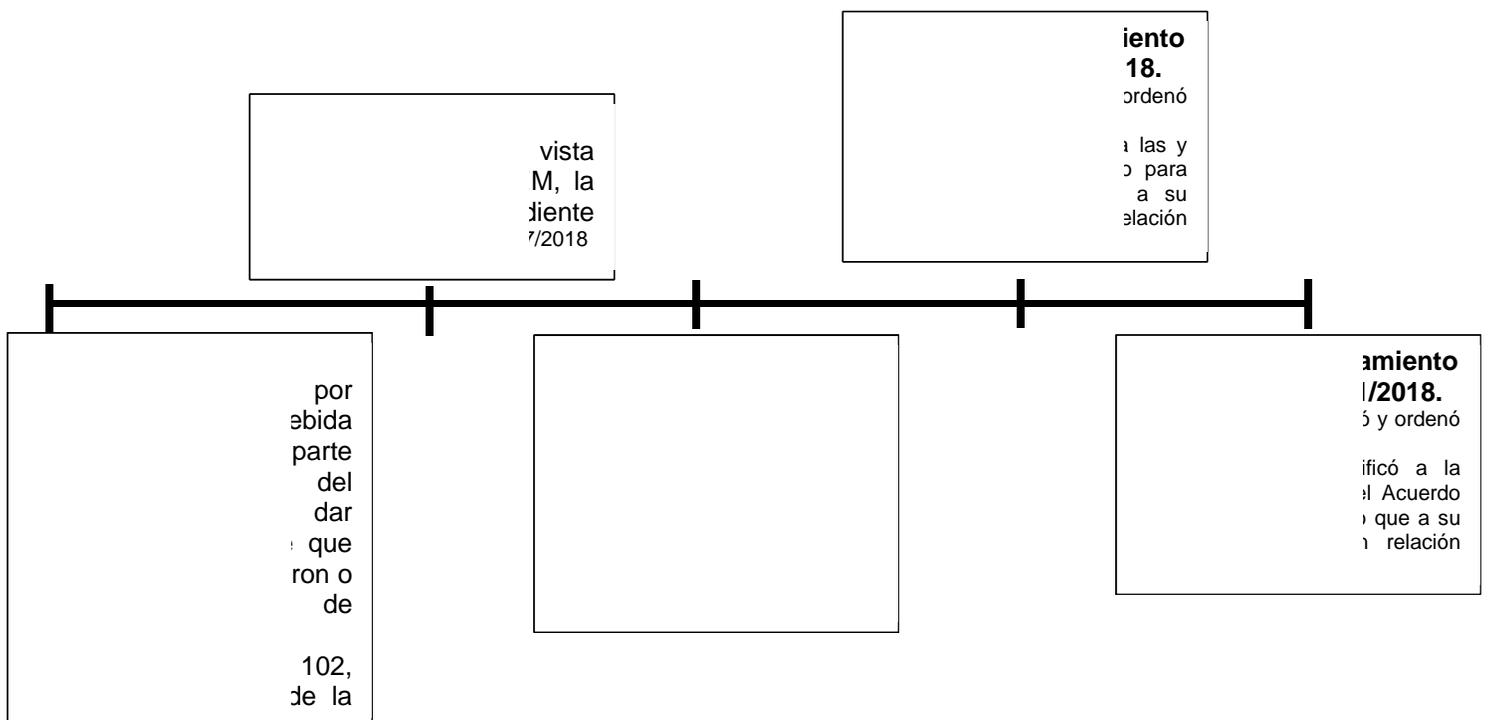


el inicio de su cómputo el inicio del procedimiento de remoción de consejerías sino el último acto procesal realizado en el expediente.

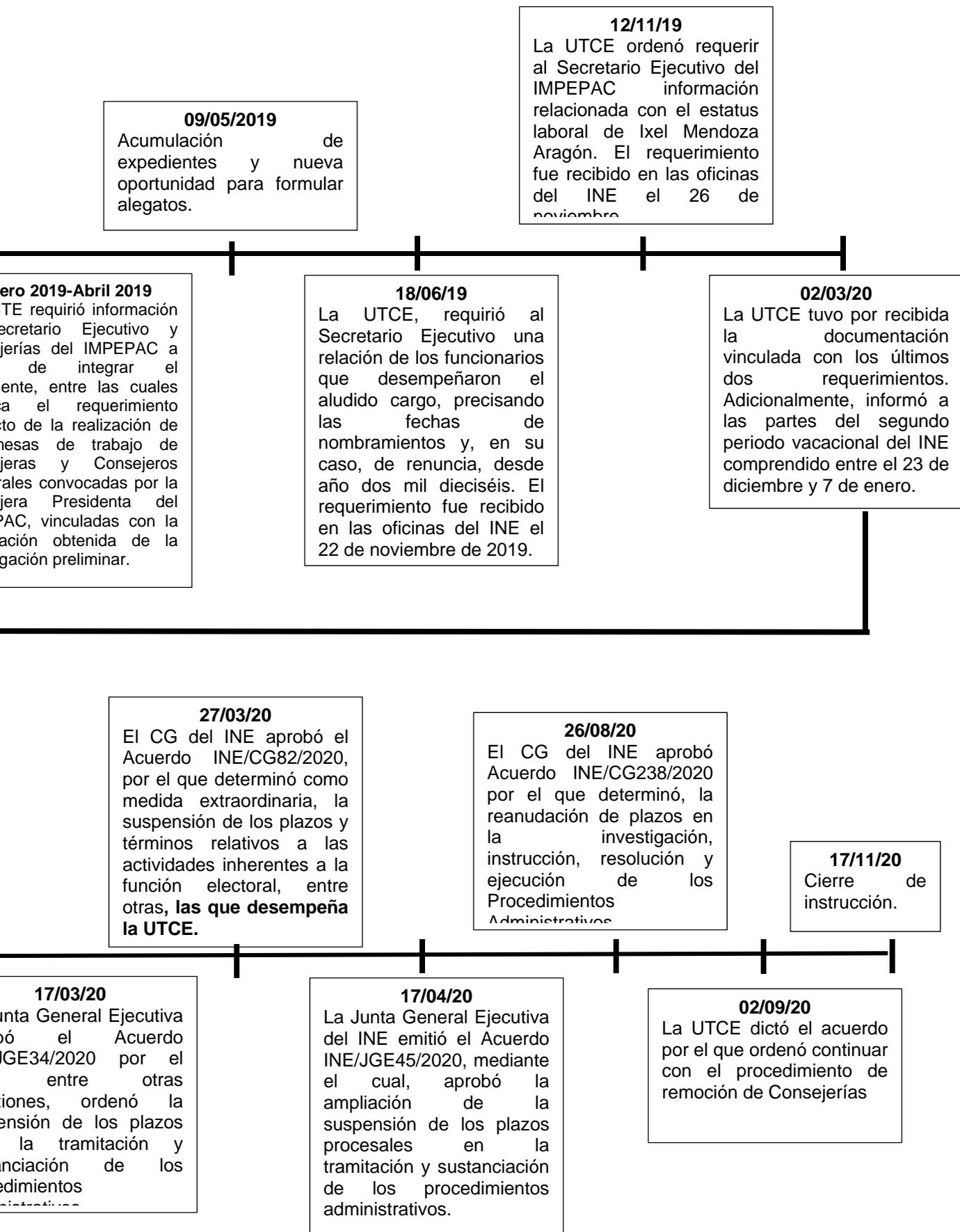
Aplicación al caso concreto

Este Tribunal no comparte los argumentos esgrimidos por la actora, ya que, en el caso: 1) no operó la caducidad en el procedimiento; 2) la autoridad administrativa electoral se apegó a los plazos previstos en el Reglamento de Remoción de Consejerías; y, 3) el único momento en que medio una inactividad procesal por parte de la autoridad, ésta se debió a circunstancias externas y de fuerza mayor provocadas con motivo de la contingencia sanitaria.

En este sentido, para una mayor claridad en la contestación al agravio, en primer lugar, se desarrolla una línea del tiempo vinculada con los principales impulsos procesales propiciados por la responsable, así como, las fechas en que hubo una supuesta inactividad procesal. Lo anterior, con la finalidad de evidenciar el actuar diligente de la responsable en la sustanciación del procedimiento. En segundo término, son respondidos los agravios de la actora. De las constancias que obran en autos, se advierte que, en el procedimiento de remoción de Consejerías impugnado, mediaron los siguientes actos procesales.



SUP-JDC-10330/2020





Precisado lo anterior, contrario a lo que argumenta la actora, resulta **infundado** que a partir de diciembre de dos mil dieciocho (en el expediente UT/SCG/PRCE/TEEM/CG/7/2018); y marzo de dos mil diecinueve (en el expediente UT/SCG/PRCE/EDS/JL/MOR/41/2018), fechas en las que se desahogaron los alegatos en los expedientes en cita, la autoridad **contaba con diez días para elaborar el proyecto de resolución.**

En efecto, posterior a esas fechas y, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 44 del Reglamento, el Secretario Ejecutivo continuó realizando diligencias para integrar los expedientes.²⁸

Adicionalmente, el nueve de mayo de dos mil diecinueve, el titular de la UTCE ordenó la acumulación del expediente UT/SCG/PRCE/EDS/JL/MOR/41/2018 al diverso UT/SCG/PRCE/TEEM/CG/7/2018; y, ordenó poner a disposición para consulta los expedientes a las Consejeras y Consejeros denunciados, **a fin de que manifestaran lo que a su derecho conviniera.**²⁹

A partir del nueve de mayo de dos mil diecinueve,³⁰ la responsable realizó dos diligencias adicionales que fueron desahogadas y recibidas por la UTCE el **veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve.**³¹

Las diligencias fueron las siguientes:

²⁸ Visible a fojas 9 a 15 de la resolución impugnada.

²⁹ Fojas 3855-3857 del Legajo 6 del expediente UT/SCG/PRCE/EDS/JL/MOR/41/2018

³⁰ Esto es, fecha en que se puso a disposición de las partes los expedientes acumulados para que manifestaran lo que a su derecho conviniera y derivado de la acumulación de expedientes

³¹ Fojas 6763-6767 del Legajo 10 del expediente UT/SCG/PRCE/TEEM/CG/7/2018

SUP-JDC-10330/2020

- El dieciocho de junio de dos mil diecinueve, requirió al Secretario Ejecutivo la relación de los funcionarios que desempeñaron el aludido cargo.
- El doce de noviembre de dos mil diecinueve, requirió al Secretario Ejecutivo el estatus laboral de la Consejera Ixel Mendoza Aragón, toda vez que, a partir del veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve fue designada como Magistrada del TEEM.

Así, en relación con lo previsto en el artículo 52 del Reglamento de Remoción, en el sentido de que, una vez formulados los alegatos la UTCE debió declarar cerrada la instrucción, elaborar el proyecto de resolución en el plazo de diez días; el agravio es **infundado**.

En efecto, de los expedientes se desprende que desde la fecha en que desahogaron los alegatos, la responsable continuó impulsando el procedimiento a través de requerimientos y diligencias que consideró necesarias, hasta que, el diecisiete de noviembre de dos mil veinte,³² la UTCE acordó que, **al no existir diligencias pendientes por practicar**, ordenaba elaborar el proyecto de resolución correspondiente. Esta fecha es la que, en términos del artículo 52 del ordenamiento legal en cita, debe tenerse en cuenta para el cómputo de los diez días para la emisión y discusión del proyecto de resolución.

Entonces, en la fecha señalada por la promovente (diciembre de dos mil dieciocho y marzo de dos mil diecinueve), la autoridad no había determinado el cierre de instrucción; por lo que, **no le corría el plazo de ley para su resolución**, de ahí que, deban desestimarse sus afirmaciones.

³² Fojas 6789-6790 del Legajo Legalo 10 del expediente UT/SCG/PRCE/TEEM/CG/7/2018



Por otra parte, con base en la información requerida al Secretario Ejecutivo el dieciocho de junio y doce de noviembre de dos mil diecinueve, esta Sala Superior considera que resulta **inoperante** el agravio vinculado con que no eran necesarias las diligencias en cuestión.

Por un lado, en su demanda la recurrente no controvierte la **idoneidad** de los requerimientos que ordenó el Secretario Ejecutivo, limitándose a manifestar que pudieron realizados con anterioridad.

Por otro lado, tomando en cuenta que la entonces Consejera Ixel Mendoza Aragón fue designada el veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve como Magistrada Electoral del TEEM, resulta evidente que era necesario hacer constar en expedientes su estatus laboral, ya que de haber dejado efectivamente el cargo de Consejera el procedimiento de remoción se tornaba innecesario.

Finalmente, en relación con la caducidad procesal, esta Sala Superior considera que la autoridad responsable **no dejó transcurrir más de seis meses sin causa justificada** en las distintas etapas del procedimiento; y, en las fechas en que se advierte **una inactividad procesal**, lo cierto es que, ello se estima atribuible a las circunstancias fácticas ocasionadas con motivo de la contingencia sanitaria.

En efecto, en concepto de la actora, a partir de que fueron desahogados los alegatos –diciembre de dos mil dieciocho (en el expediente UT/SCG/PRCE/TEEM/CG/7/2018); y marzo de dos mil diecinueve (en el expediente UT/SCG/PRCE/EDS/JL/MOR/41/2018)– la responsable demoró más de **1 año 11 meses en aprobar la resolución controvertida**; cuestión que, en su concepto, actualiza la caducidad en el procedimiento.

Sin embargo, como se precisó en ese periodo la autoridad continuó realizando diligencias necesarias para la substanciación del procedimiento de remoción. Adicionalmente, es importante considerar que la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado **aduce que la dilación**

en el dictado de la resolución obedeció a la complejidad del procedimiento. En este sentido, manifestó que:

- Fue necesario emplazar a siete Consejeras y Consejeros, los cuales, hicieron llegar diversa información que tuvo que valorarse.
- Derivado de señalamientos directos e indirectos, resultó necesario realizar diversos requerimientos a fin de esclarecer y llegar a la verdad histórica de las conductas denunciadas.
- Se tuvieron que sustanciar dos procedimientos que, en su conjunto, integraron poco más de diez mil fojas, en dieciséis tomos.
- Para evidenciar lo anterior, realizó una cronología de las actuaciones que llevó a cabo la autoridad en el procedimiento de remoción seguido en contra de la recurrente.

De esta forma, la autoridad responsable expone la necesidad de realizar diversas diligencias y requerimientos a múltiples sujetos y que tuvo un actuar constante y congruente con el objeto de la investigación, cuidando en todo momento las garantías del debido proceso.

Ahora bien, a mayor abundamiento, el único plazo en el que esta autoridad advierte que no mediaron actos tendientes a impulsar el procedimiento aconteció entre noviembre de dos mil diecinueve (fecha en la que la UTCE requirió al Secretario para que informara de la situación laboral de la Consejera Ixel Mendoza Aragón); y el dictado de la resolución el dieciocho de noviembre de dos mil veinte.

No obstante, y como razona igualmente la responsable tanto en la resolución impugnada como en su informe circunstanciado, ello obedeció a la situación extraordinaria ocasionada con motivo de la contingencia sanitaria provocada por el virus denominado COVID-19.

En efecto, en atención al estado de emergencia sanitaria:

- El diecisiete de marzo de dos mil veinte, la Junta General Ejecutiva aprobó el Acuerdo INE/JGE34/2020 por el que se adoptaron diversas medidas de excepcionalidad e instrucciones de carácter



temporal. Entre ellos, ordenó la **suspensión de los plazos para la tramitación y sustanciación de los procedimientos administrativos**, con excepción de los vinculados con los Procesos Electorales Locales o aquellos que fueran de urgente resolución.

- El veintisiete de marzo, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG82/2020, por el que se determinó como medida extraordinaria, la suspensión de los plazos y términos relativos a las actividades inherentes a la función electoral, entre otras, **las que desempeña la UTCE**, hasta en tanto se contuviera la pandemia.
- El dieciséis de abril de dos mil veinte, la Junta General Ejecutiva del INE emitió el Acuerdo INE/JGE45/2020³³, mediante el cual, con base en la información sobre las condiciones sanitarias relacionadas con los efectos de la pandemia, aprobó la ampliación de la suspensión de los plazos procesales en la tramitación y sustanciación de los **procedimientos administrativos**.
- El veintiséis de agosto de dos mil veinte, el Consejo General del INE aprobó Acuerdo INE/CG238/2020 por el que determinó, entre otros, la **reanudación de plazos en la investigación, instrucción, resolución y ejecución de los Procedimientos Administrativos Sancionadores**, bajo la modalidad a distancia o semipresencial, con motivo de la pandemia COVID-19, reactivando los plazos de todos los procedimientos sancionadores.

Con base en el acuerdo por el que se reanudaron los plazos en la investigación (Acuerdo INE/CG238/2020), esta Sala Superior advierte

³³ De rubro ACUERDO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE MODIFICA EL DIVERSO INE/JGE34/2020, POR EL QUE SE DETERMINARON MEDIDAS PREVENTIVAS Y DE ACTUACIÓN, CON MOTIVO DE LA PANDEMIA DEL COVID-19, A EFECTO DE AMPLIAR LA SUSPENSIÓN DE PLAZOS. Consultable en el sitio web https://portalanterior.ine.mx/archivos2/tutoriales/sistemas/ApoyoInstitucional/SIFv3/rsc/PDF/INE_JGE45_2020.pdf

SUP-JDC-10330/2020

otras circunstancias fácticas que complicaron la labor de la UTCE para substanciar el procedimiento, a saber:³⁴

- Además de los expedientes que se encontraban en sustanciación con anterioridad a la aprobación del Acuerdo INE/JGE34/2020 (por el que se determinó la primera suspensión de plazos) con posterioridad fueron radicados 126 expedientes en la UTCE.
- De los nuevos expedientes 57 correspondían a procedimientos especiales sancionadores, esto es, procedimientos vinculados con procesos electorales.
- Las labores se reactivaron bajo la modalidad semipresencial, con la complejidad que ello supone para revisar y desahogar los requerimientos necesarios para substanciar los procedimientos.
- Las unidades responsables del Instituto encargadas de la investigación, instrucción, resolución y ejecución de los procedimientos administrativos sancionadores y de fiscalización, como la UTCE y la UTF, debían coordinarse con la finalidad de dar continuidad a los mismos, de acuerdo con los programas de asistencia del personal asignado y previamente autorizado.

En este sentido, como se mencionó, si bien en el caso de los procedimientos de remoción quedó establecido que la facultad sancionadora caduca en seis meses a partir del último acto procesal,³⁵ **lo cierto es que el mismo puede verse modificado, excepcionalmente, si la autoridad administrativa electoral expone y evidencia las circunstancias que hagan patente** que no ha existido una falta de diligencia de su parte.

³⁴ Lo que constituye un hecho notorio con base en una interpretación *a contrario sensu* de lo previsto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios.

³⁵ El cual, debe entenderse como último acto tendiente a impulsar el procedimiento.



Precisado lo anterior, del expediente se desprende que el actuar de la autoridad responsable fue constante, no existiendo dilación o inactividad en el desahogo del procedimiento de remoción de Consejerías, pues no hubo un lapso considerable en el que no hubiera realizado alguna diligencia encaminada a complementar la investigación del caso.

Por ello, se concluye que la dilación acreditada para emitir la resolución atinente **estuvo justificada atendiendo a las circunstancias relatadas.**

8.1.2 Agravio. *La responsable debió realizar mayores diligencias de investigación vinculadas con la reunión que tuvo con el titular de la UTF.*

¿Qué argumenta la actora?

La actora argumenta que el catorce de mayo de dos mil diecinueve, Enrique Díaz Suastegui requirió información al titular de la UTCE, con el objetivo de determinar la veracidad de la reunión entre la Consejera del IMPEPAC y diversos funcionarios de la UTF, celebrada el veinte de febrero de dos mil diecisiete. Solicitud que, en su concepto, fue indebidamente desestimada por la UTCE, mediante acuerdo de catorce de mayo de dos mil diecinueve.

En este sentido, la promovente sostiene que la UTCE: 1) debió solicitar la información requerida, ya que a partir de ella quedaría probado que ambas autoridades acordaron concluir sus diligencias de investigación en tiempos similares y, 2) su resolución es contradictoria en la medida en que niega la necesidad de llevar esa diligencia, pero a su vez afirma que no existe convicción sobre la existencia de la reunión, colocando a la actora en una situación de desventaja al rehusarse a indagar hechos del propio procedimiento.

Tesis de la decisión

Los agravios de la recurrente son **inoperantes**, ya que la actora no desestima la totalidad de las consideraciones que realizó el Consejo

SUP-JDC-10330/2020

General del INE, en relación con las supuestas reuniones entre la Consejera Presidenta y las autoridades de la UTF; ni desvirtúa los razonamientos sobre su responsabilidad aún habiéndose realizado las reuniones en cita.

Consideraciones que sustentan la decisión

A pesar de que la UTCE, mediante acuerdo de catorce de mayo de dos mil diecinueve, determinó que no eran necesarias, ni idóneas las diligencias propuestas por Enrique Díaz Suastegui en relación con las reuniones entre la Consejera y las autoridades de la UTF, lo cierto es que la actora no desvirtúa las consideraciones, con base en las cuales la responsable sostuvo que, aún habiéndose llevado a cabo la reunión, ello era insuficiente para eximirla de su responsabilidad.

El Consejo General del INE determinó que no resultaban veraces las afirmaciones de la actora en el sentido de que, derivado de una reunión con el titular de la UTF el veinte de febrero de dos mil diecisiete, dicha autoridad había sugerido resolver la investigación desarrollada por el IMPEPAC en “tiempos similares” a la indagatoria realizada por la instancia fiscalizadora del INE, en virtud de lo siguiente.

En primer lugar, estableció que a pesar de que tanto en el IMPEPAC como en la UTF del INE³⁶ estaban realizando investigaciones sobre la supuesta contratación de los servicios profesionales de Cuauhtémoc Blanco Bravo

³⁶ En este caso, en el expediente **INE/P-COF-UTF/112/2016/MOR**



para ser precandidato, lo cierto es que un **procedimiento no dependía del otro, pues tenían naturalezas y alcances distintos.**³⁷

Igualmente, el Consejo General del INE señaló que al momento en que se llevó la supuesta reunión, el Secretario del IMPEPAC ya había ordenado el cierre de la investigación, por lo que, en todo caso, la Consejera debió externar esa situación a la autoridad fiscalizadora. Dicha omisión quedó corroborada con el hecho de que la UTF solicitó, por lo menos en nueve ocasiones, información relacionada con la conclusión de la investigación.

Finalmente, **aun en el supuesto en que se hubiere solicitado la información a la UTF**, la Consejera Presidenta debió convocar al Consejo del IMPEPAC para discutir su viabilidad y no determinar **unilateralmente** una forma de actuación respecto de un posible procedimiento sancionador, porque esa decisión no era de su competencia, sino que le correspondía al Consejo General del IMPEPAC como órgano colegiado.

³⁷ En efecto, de las páginas 76 y 77 de la resolución impugnada se desprende que el Consejo General razonó que: "Por último, es de la mayor relevancia insistir que si bien es cierto que podría advertirse conexidad en la materia de la investigación llevada a cabo por el Consejo General del IMPEPAC, y el procedimiento que instauró la UTF del INE, también lo es que la naturaleza de los procedimientos y/o investigación eran sobre aspectos y supuestos legales diferentes, por lo que cada una de las autoridades contaba con plena autonomía técnica para emitir la determinación correspondiente con base en cada una de sus actuaciones. Ello es así, porque la UTF del INE instauró un procedimiento en materia de fiscalización por la presunta celebración de un contrato de prestación de servicios entre los ciudadanos Cuauhtémoc Blanco Bravo, José Manuel Sanz Rivera y Roberto Carlos Yáñez Moreno, cuyo objeto era *"prestar servicios como precandidato y posteriormente como candidato a Presidente Municipal de Cuernavaca, Morelos, por el Partido Socialdemócrata de Morelos"*, en el marco del Proceso Electoral Local 2014-2015 por un monto de \$300,000.00 pesos y \$7,000,000.00 pesos. En otras palabras, en la UTF se investigaba si había aportaciones, o en su caso, erogaciones relativas por parte del PSDM por la contratación de los servicios profesionales de Cuauhtémoc Blanco Bravo para ser precandidato, y después candidato a Presidente Municipal de Cuernavaca durante el Proceso Electoral Local 2014-2015, en estado de Morelos, lo cual fue resuelto el veintiocho de mayo de dos mil dieciocho mediante Acuerdo INE/CG466/2018. Mientras que en el IMPEPAC la materia de la denuncia versaba sobre la conducta consistente en que *los candidatos o precandidatos están impedidos para solicitar o recibir recursos en dinero o en especie, de personas físicas o morales no autorizadas*".

SUP-JDC-10330/2020

La valoración que realizó la autoridad respecto de los indicios que obraban en el expediente para desacreditar la veracidad e inclusive el posible alcance de las reuniones sostenidas con la UTF, no son controvertidas por la actora, quien se limita a afirmar: 1) que era necesario el desahogo del requerimiento de información solicitado por Enrique Díaz Suastegui; o bien, 2) que las consideraciones de la responsable son contradictorias.

Finalmente, cabe señalar que no resultan contradictorias las afirmaciones del Consejo General, pues admite que a pesar de que se hubiere verificado la existencia de las reuniones, objeto de la diligencia solicitada por Enrique Díaz Suastegui, este hecho aislado resultaba insuficiente para eximirla de su responsabilidad.

8.1.3 Agravio. Irregularidades derivadas del procedimiento de engrose

¿Qué argumenta la actora?

La actora considera que en la discusión de la resolución impugnada, la Consejera Adriana Favela hizo alusiones vinculadas con la elaboración de un engrose, lo que denotaba que el mismo se trataba de un proyecto no concluido que fue votado sin que los integrantes del Consejo conocieran la manera en que iba a quedar. Lo anterior, en su concepto, vulnera su derecho al debido proceso.

Tesis de la decisión

El agravio es **infundado**, toda vez que la exposición del proyecto de resolución que se presenta ante el Consejo General consiste en un documento que está sujeto a discusión, modificación o aprobación, sin que ello suponga una afectación a los derechos procesales de la recurrente.

Consideraciones que sustentan la decisión



En relación con la discusión de los asuntos aprobados en el orden del día y sometidos a discusión del Consejo General del INE, su Reglamento de Sesiones establece en los artículos 17, párrafos 10 y 11; y 26 que:

- Los integrantes del Consejo que tengan interés en realizar observaciones, sugerencias o propuestas de modificaciones a los proyectos de Acuerdo o Resolución, podrán formularlas durante la discusión del punto correspondiente.
- Si las adiciones que sean presentadas o sugeridas por los integrantes del Consejo tienen como finalidad **enriquecer** o aclarar el proyecto o acuerdo se considerarán parte integral del mismo.
- **Preferentemente**, las modificaciones y adiciones propuestas serán presentadas por escrito para su análisis y discusión.
- Se entiende que un Acuerdo o Resolución es objeto de engrose cuando durante el desarrollo de la sesión del Consejo, es aprobado **con modificaciones o argumentaciones que cambien el sentido original del Proyecto** sometido a consideración y que impliquen que el Secretario, a través de la instancia técnica responsable, realice el engrose con posterioridad a su aprobación.
- El Reglamento no menciona que, en caso de modificaciones sustanciales, el engrose deba ser nuevamente sometido a discusión; sino que limita a señalar que el Secretario Ejecutivo deberá observar la versión estenográfica para su elaboración (art. 26, numeral 5).

En este sentido, el proyecto presentado y discutido ante el Consejo General del INE no consiste en un documento acabado sobre el que tenga que girar la solución que finalmente adopte la autoridad administrativa electoral. Las eventuales modificaciones propuestas no implican una falta

SUP-JDC-10330/2020

de transparencia o una vulneración al acceso a la justicia, puesto que el debate que se realiza sobre ellas es propio de la naturaleza de las sesiones: un intercambio de ideas y opiniones tendientes a robustecer el sentido de un fallo.³⁸

Contrario a lo que señala la actora, las manifestaciones realizadas por la Consejera Adriana Favela, en relación con posibles modificaciones al proyecto de resolución, en modo alguno implican una vulneración a su derecho al debido proceso, sino que se enmarcan en las atribuciones que tienen las y los Consejeros de presentar modificaciones, sugerencias o propuestas tendientes a robustecer un proyecto al momento de discutirlo.³⁹

Finalmente, cabe destacar que la naturaleza de las sesiones no consiste en que en ellas se desarrollen todos y cada uno de los argumentos que finalmente se plasmarán en la sentencia, sino de un acto oficial en el que las autoridades exponen sus puntos de vista y forman consensos.

³⁸ Sirve de sustento lo previsto en la tesis de rubro: SESIONES PÚBLICAS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. ES CONSTITUCIONAL EL TRÁMITE SEGUIDO CUANDO LA MAYORÍA DE SUS INTEGRANTES VOTAN EN CONTRA DE UN PROYECTO DE RESOLUCIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 187 DE LA LEY DE AMPARO). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: Libro 12, Noviembre de 2014 Tomo I, Tesis: 1a. CDIX/2014 (10a.), Página: 734.

³⁹ De la versión Estenográfica de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, celebrada de manera semipresencial, el dieciocho de noviembre de dos mil veinte, (disponible en la página del INE <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/115891>) se desprende que las manifestaciones que realizó la Consejera, en esencia, fueron las siguientes:
*Bueno, a ver, yo también anuncio que **acompañaré el sentido del proyecto** y de hecho estoy terminando de hacer una serie de argumentos para **robustecer el sentido del mismo**.*

...
*Entonces, yo estoy de acuerdo con este sentido del proyecto. Y vuelvo a anunciar que estoy terminando de hacer un engrose **que no cambia el sentido del mismo**.*



En este sentido, si bien el proyecto presentado ante el Consejo General contiene datos y aspectos que orientan una discusión, lo cierto es que la resolución final es la que realmente puede considerarse como el acto que afecta la esfera jurídica de la actora. De ahí que el procedimiento de engrose no es un acto que afecte sus derechos procesales, máxime si se toma en cuenta que la actora estuvo en posibilidad de conocer de manera íntegra la resolución emitida y aprobada por la responsable, así como de impugnar la misma, con los presentes agravios que ahora se contestan.

8.2. Agravios vinculados con la indebida valoración, fundamentación y motivación de la resolución impugnada.

8.2.1. Agravio. *Indebida fundamentación y motivación, ya que la autoridad responsable basó su resolución en un “mecanismo” que no fue aprobado en la sesión de treinta de agosto de dos mil dieciséis. El Consejo General del INE no valoró debidamente las acciones desplegadas para someter a consideración del Consejo del IMPEPAC la conclusión de la investigación preliminar.*

¿Qué argumenta la actora?

- En la sesión extraordinaria de treinta de agosto de dos mil dieciséis, no se acordó ningún mecanismo para la sustanciación de la investigación, con base en el cual pudiera aducirse que la Consejera Presidenta estaba obligada a proponer un Acuerdo de resolución para dar inicio o no al procedimiento ordinario sancionador.
- En la sesión únicamente se ordenó al Secretario Ejecutivo realizar una investigación sobre la relación que guardaba el PSM con la nota periodística difundida en diversos medios de comunicación,

SUP-JDC-10330/2020

locales y nacionales, con respecto a la postulación del entonces candidato al Ayuntamiento de Cuernavaca por dicho instituto político, Cuauhtémoc Blanco Bravo, para el Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015. Asimismo, dar vista al INE con la investigación.⁴⁰

- El mecanismo propuesto por el Consejero Carlos Alberto Uribe Juárez debió acordarse y votarse en términos del artículo 23 del Reglamento de Sesiones del Consejo Estatal Electoral del IMPEPAC, sin que así hubiere acontecido.
- No incurrió en dilación injustificada, porque el mecanismo en el que se basó el Consejo General del INE no fue sometido a votación.
- En términos del artículo 79 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, no se establece ninguna atribución para: *i)* instruir al Secretario Ejecutivo, para iniciar sustanciar y resolver algún procedimiento sancionador; *ii)* emitir una indicación diversa a la aprobada por el Consejo Estatal Electoral; *iii)* presentar proyectos de acuerdo, dictámenes, informes, ni resoluciones ante el Consejo Estatal Electoral.
- Debido a que no existía una atribución explícita para presentar al Consejo el resultado de la investigación preliminar no se actualiza su actuar negligente.
- Afirma que informó, al menos en cinco ocasiones (8 y 22 de noviembre de 2016; 1 y 7 de diciembre de 2016; y 28 de febrero de 2017) a las y los Consejeros, en mesas de trabajo los **avances en la investigación en las que hizo referencia a la Tarjeta Informativa circulada por la Secretaría Ejecutiva.**

⁴⁰ Argumenta que las supuestas fases a las que hace referencia el Consejo General del INE fueron producto de las manifestaciones que, en su momento, realizó el Consejero Carlos Alberto Uribe Juárez, sin que el mecanismo propuesto por el entonces Consejero haya sido sometido a votación.



- Asimismo, en relación con la Tarjeta Informativa, señala que el Consejo General del INE **omitió su valoración**, ya que de ella podía advertirse que la conclusión de la investigación en el IMPEPAC/CEE/INVVDH/001/2016, fue notificada a las 7 Consejerías. De esta manera, considera que indebidamente se le responsabiliza de no haber informado al resto de los Consejeros y Consejeras de la conclusión de dicha investigación.

Tesis de la decisión

Esta Sala Superior considera que, con independencia de que el mecanismo al que hace alusión el Consejo General del INE hubiera o no sido aprobado en la sesión extraordinaria del treinta de agosto de dos mil dieciséis, la indebida dilación en el procedimiento fue una cuestión que quedó acreditada en la sentencia dictada por el TEEM en el recurso de apelación TEEM/RAP/46/2018-2 y su acumulado, por lo que la Consejera debió, en su momento, controvertir la sentencia, situación que en el caso no ocurrió.

Por otra parte, resultan **infundados** los argumentos de la actora en el sentido de que, con base en la Ficha Técnica proporcionada por el Secretario Ejecutivo a las y los Consejeros, éstos pudieron someter a consideración del Consejo del IMPEPAC la viabilidad de iniciar o no un procedimiento sancionador. Lo anterior, porque la Ficha Técnica no fue el documento que contenía la información vinculada con el cierre de la investigación preliminar, sino el oficio IMPEPAC/SE/669/2016. La Ficha Técnica sólo informó los avances de la investigación y la posibilidad, con base en ellos, de iniciar un procedimiento ordinario sancionador.

Marco jurídico y conceptual

El artículo 41, apartado C de la Constitución General, establece que la organización de las elecciones es una función estatal que se efectúa a través del INE y de los organismos públicos locales de las distintas entidades federativas.

SUP-JDC-10330/2020

A su vez, el artículo 116, fracción IV, inciso b) constitucional dispone que, en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades, serán principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

Por su parte, en términos del artículo 23 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y 63 del Código Electoral local⁴¹ el IMPEPAC es un organismo público local electoral autónomo y la principal autoridad administrativa en el ámbito local; por lo que debe garantizar **la correcta aplicación de las normas de la materia.**

Lo anterior, se robustece con lo previsto en el artículo 63 último párrafo del Código Electoral local; el cual señala que las disposiciones en materia electoral se rigen bajo los principios generales del derecho y los electorales de constitucionalidad, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad, objetividad, definitividad, **profesionalismo**, máxima publicidad, paridad de género.

Ahora bien, entre las atribuciones que reconoce el Código Electoral Local al IMPEPAC, se advierte que éste tiene entre sus fines garantizar el respeto de los derechos político-electorales de los ciudadanos; pero, también **vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.**⁴²

El Consejo del IMPEPAC es el órgano de Dirección superior responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.⁴³ El Código Local le otorga distintas facultades para cumplir con su deber de vigilancia, entre ellas destacan:

⁴¹ Vigente al momento de la comisión de los hechos objeto del procedimiento de remoción.

⁴² Artículo 65, fracción III del Código Electoral Local.

⁴³ Artículo 71 del Código Electoral Local.



- Investigar por los medios legales a su alcance, hechos que afecten de manera relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral ordinario o extraordinario y los que denuncien los partidos políticos por actos violatorios de las autoridades o de otros partidos, en contra de su propaganda, candidatos o miembros y, en su caso, dar cuenta de los hechos, omisiones o ilícitos a las autoridades competentes.
- Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer sanciones que correspondan en los términos de ley.
- Dictar todas las resoluciones que sean necesarias para hacer efectivas las disposiciones normativas en el ámbito de su competencia.⁴⁴

Entre las atribuciones de la o el Consejero Presidente, se desprende que tiene.⁴⁵

- La representación legal y administrativa del IMPEPAC.
- Legitimación para determinar y presidir las sesiones ordinarias o extraordinarias del consejo y convocar a sus miembros a través del Secretario Ejecutivo.
- Vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el propio Consejo Estatal.

Por otra parte, las sesiones son el mecanismo a través el cual, el Consejo General del IMPEPAC aprueba sus determinaciones; éstas pueden ser extraordinarias u ordinarias.⁴⁶

⁴⁴ Artículo 78, fracciones XLI, XLIII, XLIV del Código Electoral Local.

⁴⁵ Artículo 79 del Código Electoral Local.

⁴⁶ Artículo 75 del Código Electoral Local.

SUP-JDC-10330/2020

La Convocatoria para la Sesión es elaborada por el Secretario Ejecutivo **a propuesta, en el caso, de la Consejera Presidenta**, la cual, es la encargada de convocar a sesiones ordinarias o extraordinarias, precisamente, por escrito y a través del Secretario Ejecutivo. Los demás consejeros o consejeras sólo pueden hacerlo, por mayoría, a través de la Consejera Presidenta y en caso de las sesiones extraordinarias.⁴⁷

Las y los Consejeros podrán votar los proyectos conforme al orden del día, salvo el supuesto en el que se apruebe, al inicio del punto, retirarlo para su análisis y elaboración del proyecto respectivo atendiendo a las observaciones que realicen los Consejeros.⁴⁸

Ahora bien, en el caso concreto, del Acta de Sesión Extraordinaria del Consejo Estatal Electoral del IMPEPAC celebrada el treinta de agosto de dos mil dieciséis,⁴⁹ se desprende lo siguiente:

- El punto 2 del orden del día consistió en: *“Lectura y en su caso aprobación del Informe mediante el cual se instruye al Secretario Ejecutivo para que realice una investigación sobre la relación que guarda el Partido Social Demócrata de Morelos con la nota periodística difundida en diversos medios de comunicación locales y nacionales, con respecto a la postulación del entonces candidato al Ayuntamiento de Cuernavaca, por dicho Instituto Político ciudadano, Cuauhtémoc Blanco Bravo, para el proceso ordinario dos mil catorce-dos mil quince”*.

⁴⁷ Artículos 75, párrafo cuarto; 79, fracción VII, 81 fracción II, del Código Electoral Local; así como, artículos 4, inciso b) y 5 inciso d) del Reglamento de Sesiones del IMPEPAC.

⁴⁸ Artículo 37 del Reglamento de Sesiones del IMPEPAC

⁴⁹ Fojas 134-140 del Legajo 1 del expediente UT/SCG/PRCE/TEEM/CG/41/2018. Constancia con pleno valor probatorio por ser una documental pública emitida por organismo público, además de que su contenido y autenticidad en modo alguno están controvertidos. Lo anterior, en términos de los artículos 14, numerales 1, inciso a) y 4, inciso b); y 16, numeral 2, de la Ley de Medios.



- El Consejero Carlos Alberto Uribe Juárez, manifestó que la investigación tendría que realizarse en dos momentos: el primero, a través de la investigación realizada por el Secretario Ejecutivo; y, el segundo, a partir de la información recabada y puesta a disposición del Consejo del IMPEPAC, éste tendría que determinar la procedencia de iniciar o no un procedimiento ordinario sancionador.
- La Consejera, Xitlali Gómez Terán, señaló que dada la conexidad de la investigación con la realizada por el INE, tendría que darse vista a ésta del inicio de la investigación ordenada al Secretario Ejecutivo.
- El Acuerdo, aprobado por unanimidad quedó en los siguientes términos: *“la instrucción para que el Secretario Ejecutivo de este organismo electoral realice una investigación sobre la relación que guarda el Partido Social Demócrata de Morelos con la nota periodística difundida en diversos medios de comunicación locales y nacionales, con respecto a la postulación del entonces candidato al Ayuntamiento de Cuernavaca, por dicho Instituto Político ciudadano, Cuauhtémoc Blanco Bravo, para el proceso ordinario dos mil catorce-dos mil quince, en términos de lo establecido por el artículo setenta y ocho de la Legislación electoral vigente. Asimismo como dar vista al Instituto Nacional Electoral, de todas y cada una de las actuaciones que este Consejo Estatal realice de dicha investigación”*.⁵⁰

Con fundamento en la instrucción anterior, el trece de septiembre de dos mil dieciséis, el Secretario Ejecutivo del IMPEPAC acordó el registro de la investigación de hechos con la clave IMPEPAC/CEE/INVDH/001/2016; y el veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis, remitió una Tarjeta

⁵⁰ Del punto de acuerdo sometido a discusión, únicamente se adicionó la vista al INE pero no el mecanismo señalado por el Consejero.

SUP-JDC-10330/2020

Informativa a las y los Consejeros del IMPEPAC,⁵¹ de la que se desprende lo siguiente:

- Como resultado de la investigación y al haberse acreditado la existencia de un contrato de prestación de servicios para que Cuauhtémoc Blanco fuera postulado como candidato a la presidencia municipal de Cuernavaca, puede existir una probable violación al principio de elecciones libres, auténticas y periódicas; por ende, **probablemente se violó el principio de equidad en la contienda.**
- En términos de los artículos 78, fracciones XL y XLI del Código Electoral Local, el Consejo Estatal Electoral cuenta con atribuciones para ordenar el inicio de un procedimiento ordinario sancionador.
- Sin embargo, *resultaría de dificultad acreditación; ello debido a que debe analizarse el nexo causal entre la celebración del contrato y resultado de la votación obtenido en la pasada elección del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos.*
- De igual manera, **se cuenta con atribuciones para iniciar un Procedimiento Ordinario Sancionador**, por la infracción que cometan los precandidatos o candidatos a cargos de elección popular al “solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas morales y físicas no autorizadas.

Mediante acuerdo de dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis,⁵² el Secretario Ejecutivo **certificó** que no existían diligencias pendientes por desahogar en la investigación y concluyó la misma; y **notificó** dicha

⁵¹ Fojas 294-297 del Legajo 2 del expediente UT/SCG/PRCE/TEEM/CG/7/2018. Constancia con pleno valor probatorio por ser una documental pública emitida por organismo público, además de que su contenido y autenticidad en modo alguno están controvertidos. Lo anterior, en términos de los artículos 14, numerales 1, inciso a) y 4, inciso b); y 16, numeral 2, de la Ley de Medios.

⁵² Fojas 559-563 del Legajo 1 del expediente UT/SCG/PRCE/EDS/JL/MOR/41/2018.



determinación mediante oficio IMPEPAC/SE/669/2016 (el siete de diciembre) **únicamente a la Consejera Presidenta del IMPEPAC.**

Ahora bien, a pesar de lo anterior, hasta el ocho de marzo de dos mil dieciocho, el Consejo General del IMPEPAC aprobó el Acuerdo (IMPEPAC/CEE/054/2018), por el que ordenó el inicio de un procedimiento ordinario sancionador contra el PSM, Cuauhtémoc Blanco Bravo, José Manuel Sanz Rivera, Roberto Carlos Yáñez Moreno y Julio César Yáñez Moreno.

El acuerdo en cita fue controvertido por los Partidos Morena, Encuentro Social y del Trabajo, así como Cuauhtémoc Blanco Bravo, ante el TEEM,⁵³ el cual determinó dejarlo sin efectos, por la violación a los principios de seguridad, certeza jurídica y debido proceso; ya que, el Consejo General del IMPEPAC **no justificó su pasividad procesal.** En efecto, el TEEM razonó que:

- El Consejo General del IMPEPAC debió emitir un dictamen en el que determinara o no la existencia de elementos suficientes para iniciar un procedimiento ordinario sancionador, el cual, debería ser presentado ante la Comisión Ejecutiva de Quejas del Consejo.
- **En el oficio IMPEPAC/SE/669/2016 se informó a la Consejera Presidenta** que ya no existían diligencias pendientes por desahogar en la investigación; y, entre la fecha de conclusión y la emisión del acuerdo que ordenó el inicio del procedimiento ordinario sancionador, **el IMPEPAC injustificadamente dejó de actuar por 13 meses.**
- **La responsable no aduce motivo alguno que justificara la dilación en el dictado de la resolución;** además, de las

⁵³ En los recursos de apelación **TEEM/RAP/46/2018-2** y su acumulado **TEEM/JDC/54/5018-2**

SUP-JDC-10330/2020

constancias se advierte que los actos procesales llevados durante la investigación no reflejan una complejidad y trascendencia tal que ameritaran considerar que la autoridad tuvo que ampliar el plazo de 13 meses para que, una vez concluida la investigación preliminar, ordenara el inicio del procedimiento ordinario sancionador.

- Advirtió una inactividad por parte de la autoridad por más de un año, sin que mediara causa justificada y razonable. De ahí que, en atención a la dilación procedimental injustificada ordenó dar vista al INE, por considerar que el IMPEPAC incurrió en una actuación negligente en ejercicio de sus funciones en términos del artículo 102 de la LEGIPE.

Consideraciones que sustentan la decisión.

Este órgano jurisdiccional considera que, así como afirma la actora, en la Sesión Extraordinaria de treinta de agosto de dos mil dieciséis, el Consejo General del IMPEPAC no determinó que el mecanismo para desahogar la investigación y posterior inicio del procedimiento ordinario sancionador, se seguiría conforme a las etapas precisadas por el INE, o bien en términos de lo afirmado por Carlos Alberto Uribe Juárez.⁵⁴ La única modificación al punto de acuerdo es que tendría que darse vista al INE con la integración de la investigación.

Sin embargo, ello resulta insuficiente para eximirla de la responsabilidad acreditada por el Consejo General del INE.

⁵⁴ Esto es: 1) El Secretario Ejecutivo realizaría una investigación preliminar y, de ella, se daría vista al INE; 2) Una vez concluida dicha investigación preliminar, debía rendirse un informe al Consejo General con los elementos derivados de la misma; 3) El Consejo General del IMPEPAC, con base en los resultados de la investigación preliminar, debía determinar si existían o no elementos para iniciar el procedimiento sancionador ordinario.



En primer lugar, la dilación injustificada fue una cuestión que quedó resuelta por el TEEM. En efecto, desde la sentencia del TEEM se advierte que el órgano jurisdiccional responsabilizó al Consejo General del IMPEPAC por indebida dilación procesal, ya que entre la conclusión de la investigación preliminar llevada a cabo por el Secretario Ejecutivo y la resolución que ordena el inicio del procedimiento, el órgano local **demoró poco más de trece meses**, sin que mediara alguna causa o pronunciamiento que justificara su inactividad.

Lo anterior, no fue controvertido por la Consejera Presidenta de ahí que, para este órgano jurisdiccional, las consideraciones emitidas por el TEEM adquirieron el carácter de cosa juzgada. En todo caso, lo que debe determinarse, y que analizó el Consejo General, era el grado de responsabilidad de la Consejera en dicha dilación procesal.

En este sentido, esta Sala Superior considera que no le asiste razón a la promovente cuando afirma que la autoridad responsable no fundamentó con base en alguna disposición expresa su obligación de someter a consideración de las demás Consejerías el resultado de la investigación.

En primer término, como se puntualizó en el apartado anterior, todas las y los Consejeros están obligados a conducirse con profesionalismo; vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales en materia electoral; y ordenar la investigación de hechos violatorios de esas normas. Adicionalmente, la Consejera Presidenta tiene la facultad de convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias, pues los demás Consejeros únicamente pueden hacerlo para el caso de las sesiones extraordinarias y con una mayoría.

En este contexto, como razonó la autoridad responsable, la Consejera debió velar por el correcto funcionamiento del IMPEPAC evitando la dilación procesal y la afectación en los derechos procesales de los denunciados. Resulta evidente que si tenía la facultad de convocar a sesiones y el Secretario Ejecutivo notificó la conclusión de una

SUP-JDC-10330/2020

investigación ordenada por el Consejo del IMPEPAC, pudo hacerlo de conocimiento de las demás Consejerías a través de estas.

Por otra parte, en relación con la omisión de valorar la Tarjeta Informativa, esta Sala Superior considera que su agravio es **inoperante**, pues precisamente en la resolución impugnada⁵⁵ se advierte que la responsable determinó que de ella se desprendía, con meridiana claridad, que según la investigación preliminar del Secretario Ejecutivo, el IMPEPAC podía ordenar el inicio de un procedimiento ordinario sancionador.

Sin embargo, con independencia de las reuniones de trabajo que la Consejera Presidenta aduce haber sostenido con las y los Consejeros integrantes del IMPEPAC en las que se discutieron las conclusiones a las que llegó el Secretario Ejecutivo remitidas mediante una “Ficha Técnica”, para la responsable el documento que debió someter a consideración del Consejo del IMPEPAC fue el oficio IMPEPAC/SE/669/2016, por el que el Secretario **certificó** que no existían diligencias pendientes por desahogar en la investigación y concluyó la misma.⁵⁶

Lo anterior, porque de la Ficha Técnica únicamente se desprende la comunicación de algunas conclusiones con base en las cuales podría iniciarse un procedimiento ordinario sancionador, sin que de ellas **se desprenda que informaba que ya no existían diligencias pendientes por desahogar o bien, que tenía por concluida la investigación.**

En este sentido, la gravedad de la conducta de la Consejera, consistente en negligencia en su actuar, no se desvirtúa, pues con independencia del acuerdo aprobado en la sesión de treinta de agosto de dos mil dieciséis o bien, las mesas de trabajo en las que se discutió la Ficha Técnica, lo cierto

⁵⁵ En las fojas 65-67

⁵⁶ Página 61 de la resolución impugnada.



es que debió notificar el contenido del oficio IMPEPAC/SE/669/2016 a sus pares, para poderlo discutir en alguna sesión que al efecto se convocara.

De ahí que resulte acertada la consideración de la responsable, en el sentido de que la Consejera incumplió con las facultades establecidas en los artículos 79 y 81 del Código local, ya que le correspondía convocar a sesión del Consejo General para discutir el resultado de la investigación, en tanto que los otros Consejeros no podían hacerlo si no tenían conocimiento del cierre de la investigación.

8.2.2. Agravio. *Indebida valoración de las acciones desplegadas para hacer de conocimiento del INE la resolución de la investigación*

¿Qué argumenta la actora?

La promovente sostiene que resulta inexacto que el Consejo General determinara que no realizó ninguna acción para que el Secretario Ejecutivo informara al INE de la resolución de la investigación, ya que en el expediente obran diversas actuaciones por las que se instruyó al Secretario Ejecutivo hacer de conocimiento a la UTF la labor desplegada.

Decisión y justificación

A juicio de esta Sala Superior, el argumento de la actora es **inoperante**, ya que el Consejo General del INE determinó que eran infundados los hechos denunciados vinculados con la supuesta omisión de la Consejera Presidenta en dar respuesta y/o cumplimiento ante los diversos requerimientos por parte de la UTF. Lo anterior, en virtud de que todos los

requerimientos de la UTF fueron atendidos en su oportunidad.⁵⁷ Es decir, no se responsabilizó a la actora por la supuesta omisión.

8.2.3. Agravio. *Indebida valoración de la responsabilidad de los demás Consejeros y Consejeras, Secretario Ejecutivo y Comisión Ejecutiva Temporal de Quejas.*

¿Qué argumenta la actora?

La actora considera que:

- Desde el ocho de diciembre de dos mil dieciséis, las y los Consejeros del IMEPAC se encontraban facultados para solicitar, en su caso, la inclusión de la resolución por la que se declaró la conclusión de la investigación como punto del orden del día.
- La responsable no valoró que el once de junio de dos mil dieciséis, por unanimidad se aprobó el acuerdo IMEPAC/CEE/032/2016, por el que se instaló la Comisión Ejecutiva Temporal de Quejas, integrada por los Consejeros y Consejera Ixel Mendoza Aragón, Carlos Alberto Uribe Juárez y Jesús Saúl Meza Tello.
- Dicha Comisión tenía la obligación de conocer de los procedimientos ordinarios sancionadores por infracciones cometidas a las disposiciones electorales. En todo caso, la omisión de iniciar el procedimiento o proponer el punto de acuerdo respectivo, debió atribuírsele a las y los Consejeros encargados de esa Comisión.
- Los Consejeros integrantes de la Comisión sabían de la existencia de un asunto que podía ser objeto de su decisión, esto es, un procedimiento ordinario sancionador; y a ellos les fue remitida la

⁵⁷ En efecto, en las fojas 42-44 de la resolución impugnada se advierte la relación de los requerimientos de la UTF y la oportuna contestación por parte de la Consejera Presidenta.



Tarjeta Informativa resultado de la investigación del Secretario Ejecutivo para su análisis y consideración, con la finalidad de determinar si iniciaban o no un procedimiento ordinario sancionador.

- El Secretario Ejecutivo es el encargado de preparar el orden del día. Adicionalmente, en términos de lo resuelto por el TEEM, el Secretario Ejecutivo fue quien omitió concluir su investigación, al no emitir un proyecto de dictamen en el cual determinara la existencia o no de elementos suficientes para dar inicio al procedimiento ordinario sancionador.

Tesis de la decisión

Las afirmaciones de la actora son **ineficaces** para modificar la resolución controvertida, ya que no controvierte las consideraciones con base en las cuales el Consejo General del INE: 1) sobreseyó el procedimiento respecto de las conductas imputadas a Ixel Mendoza Aragón, Xitlali Gómez Téran y Ubléster Damián Bermúdez; 2) determinó que no se actualizaba una conducta negligente a la Consejera Isabel Guadarrama Bustamante y los Consejeros Alfredo Javier Arias Casas y José Enrique Pérez; y, 3) concluyó que no había responsabilidad por parte de la Comisión Permanente de Quejas del IMPEPAC.

Consideraciones que sustenta la decisión

En primer lugar, el Consejo General del INE sobreseyó el procedimiento de remoción respecto de las conductas imputadas a Ixel Mendoza Aragón, Xitlali Gómez Téran y Ubléster Damián Bermúdez; toda vez que, al momento de emitir la resolución impugnada, ya no ostentaban el carácter de Consejeras y Consejeros Electorales del IMPEPAC. De manera que, los argumentos vinculados con la supuesta responsabilidad de ellos, a ningún efecto práctico conducirían, en virtud de que ya no ostentan la calidad de Consejeras y Consejeros.

SUP-JDC-10330/2020

Adicionalmente, como se expuso, a las y los Consejeros nunca se les notificó el oficio IMPEPAC/SE/669/2016 signado por el Secretario Ejecutivo, por el que informó la conclusión y resultado de la investigación preliminar de los hechos denunciados; simplemente, se les remitió una Tarjeta Informativa que no daba cuenta de dicha conclusión.

En segundo término, no desvirtúa las consideraciones que esgrimió el Consejo General del INE en relación con la responsabilidad de la Consejera Isabel Guadarrama Bustamante y los Consejeros Alfredo Javier Arias Casas y José Enrique Pérez. En efecto, la autoridad responsable razonó que, a partir de que comenzaron a desempeñar su cargo y desde que tuvieron conocimiento de la investigación preliminar en el IMPEPAC/CEE/INVDH/001/2016, procuraron su discusión, lo que finalmente derivó en el acuerdo de ocho de marzo de dos mil dieciocho que ordenó el inicio del procedimiento ordinario sancionador.

Por otra parte, tampoco controvierte que la Comisión Permanente de Quejas del IMPEPAC no fue la instancia responsable de la dilación entre la investigación preliminar y el inicio del procedimiento sancionador; pues su facultad quedaba supeditada a la resolución que en su momento emitiera el Consejo General del IMPEPAC, esto es, la resolución sobre si existían elementos suficientes para iniciar un procedimiento sancionador. Argumento que, además fue sostenido por el TEEM quien afirmó que la Comisión Permanente de Quejas del IMPEPAC desplegaría sus facultades a partir de que se ordenara dar inicio al procedimiento sancionador.

Finalmente, en relación con la conducta atribuida al Secretario Ejecutivo, el procedimiento de remoción no es el idóneo para acreditar el incumplimiento de sus acciones; adicionalmente, como quedó demostrado en el apartado anterior, la Consejera debió someter a conocimiento de las demás consejerías el cierre de la investigación notificada mediante oficio IMPEPAC/SE/669/2016; lo que en la especie no aconteció. En todo caso, era su atribución ordenar al Secretario Ejecutivo contemplar en el orden



del día el resultado de la investigación notificado mediante el oficio en cuestión.

8.3. Indebida individualización de la sanción

¿Qué argumenta la actora?

La actora considera que:

- La sanción es excesiva dado que no hubo una afectación al proceso electoral, ni se puso en riesgo alguna elección, tampoco existió negligencia, ni falta de atención al procedimiento. En todo caso, se generaron las condiciones para la emisión de un acuerdo, con el que se concluía una investigación, real, veraz y apegado a los hechos.
- La sanción es desproporcionada y está indebidamente fundada y motivada. Lo anterior, porque su actuar no resultó negligente, en tanto que no estaba obligada a presentar al Consejo el resultado de la investigación preliminar, o bien, ordenar el inicio del procedimiento ordinario sancionar. Además, propició mesas de trabajo con los Consejeros del IMPEPAC y la autoridad nacional para discutir el resultado de la misma.
- La sanción no está fundada ni motivada, dado que sólo validó la remoción de la consejera sin considerar las circunstancias que rodearon la conducta denunciada, o bien, la posibilidad de sancionarla de manera distinta considerando que la remoción no es la única sanción.
- No ponderó ni calificó, por grados, la gravedad y la trascendencia de la conducta al momento de aplicar la sanción.
- Considera que, para graduar la gravedad de la falta, el Consejo General debió analizar: a) el tipo de infracción; b) bien jurídico tutelado; c) singularidad o pluralidad de la falta; d) circunstancias de modo, tiempo y lugar; e) comisión dolosa; f) condiciones externas; g) medios de ejecución.

Tesis de la decisión

Esta Sala Superior considera que los agravios de la actora son **infundados e inoperantes**, ya que el Consejo General del INE estableció: i) por qué la gravedad de su conducta ameritaba su remoción, ii) analizó cada una de las cuestiones que, en su concepto, no se estudiaron y, iii) advirtió el posible efecto de las conductas denunciadas en un proceso electoral.

Consideraciones que sustentan la decisión

Contrario a lo que argumenta la actora, el Consejo del INE al tener por acreditado que la Consejera Presidenta actuó en contravención de dos de las hipótesis establecidas por la LGIPE y el Reglamento de remociones,⁵⁸ y ante la gravedad de las conductas, consideró que la sanción razonable y proporcional era la remoción de su cargo.⁵⁹

⁵⁸ Artículos 102, párrafo 2, incisos b) y f), de la LGIPE, y 34, párrafo 2, incisos b) y f), del Reglamento de remoción, mismos que establecen como causales graves de remoción “*tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar*”, así como “*dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo*”, al haberse afectado los principios de certeza y profesionalismo, derivado de que se evidenció que la Consejera Presidenta incurrió en negligencia, como consecuencia de la falta de cuidado en el desempeño de las funciones que legalmente tiene atribuidas, así como aquellas que no ejerció.

⁵⁹ Incumplimiento a las facultades establecidas en los artículos 79 y 81 del Código local, expuestas en el presente apartado;

Tener conocimiento pleno de la conclusión de la investigación, y no haber realizado las acciones necesarias de forma diligente y eficaz, para que fuera el Consejo General del IMPEPAC quien emitiera la determinación que en Derecho correspondiera sobre la apertura o no del procedimiento ordinario sancionador respectivo;

No haber ordenado a la Secretaría Ejecutiva del IMPEPAC la elaboración de un Proyecto de Acuerdo a efecto concluir la investigación, en estricta observancia a su obligación de supervisar y vigilar por el cumplimiento de las determinaciones y el buen funcionamiento del Consejo General del IMPEPAC;

Se acreditó que en por lo menos nueve ocasiones tuvo conocimiento que la UTF requería información relacionada con la conclusión final de la investigación; sin embargo, en modo alguno se evidencia que haya impulsado los mecanismos idóneos y pertinentes para emitir la determinación final, al haberse limitado a informar en cinco ocasiones que la investigación se encontraba pendiente de conclusiones.



Lo anterior, porque, como quedó precisado en los apartados que anteceden, la negligencia de la Consejera Presidenta se actualizó con base en: 1) la dilación procesal y los efectos que ésta tuvo en los derechos procesales de los denunciados, acreditados por el TEEM y no controvertidos; y, 2) el hecho de que la Consejera Presidenta tuvo en su poder el oficio IMPEPAC/SE/669/2016, por el que el Secretario Ejecutivo informó la conclusión y resultado de la investigación, sin que hubiere hecho trámite o gestión alguna para hacerlo del conocimiento de sus pares.

Finalmente, resulta **inoperante** el agravio de la actora, vinculado con la indebida individualización o ponderación de la sanción, en tanto que no controvierte las razones esgrimidas por el Consejo General del INE y que dieron soporte a la misma.

En primer lugar, la responsable fundamentó su decisión en los artículos 102, párrafo 2, incisos b) y f), de la LGIPE, y Reglamentaria: 34, párrafo 2, incisos b) y f), del Reglamento en la materia. Determinó su relevancia en el cargo derivaba del hecho de que era integrante y representante del órgano de dirección del Instituto estatal electoral, máxima autoridad

Durante los más de quince meses que se demoró la emisión de la determinación final, en modo alguno da cuenta de un hecho o condición insuperable que no permitiera que ésta ejerciera de forma correcta sus funciones;

Fue hasta la solicitud expresa de diversos Consejeros Electorales que emitió la convocatoria para analizar el resultado de la investigación, esto es, quince meses después de haber tenido conocimiento fehaciente de la conclusión de la investigación.

Incumplió con el desempeño de sus funciones con apego a los principios de certeza y profesionalismo, respecto de la investigación vinculada a la presunta compra de una candidatura, a nivel municipal, en un proceso comicial electoral local.

No realizar las acciones mínimas necesarias a efecto de someter a consideración del Consejo General del IMPEPAC, de forma eficaz y oportuna, la legalidad o no, de conductas desarrolladas por diversos actores políticos cuya participación en el Proceso Electoral Local resultaba de trascendencia para la vida democrática del Estado de Morelos, al haber resultado ganador en la contienda Municipal en que participó durante el Proceso Electoral 2014-2015, así como participar como candidato a la gubernatura de dicha entidad en el Proceso Electoral 2017-2018.

SUP-JDC-10330/2020

administrativa electoral en la entidad, encargada de la organización y vigilancia de las elecciones de su competencia.

Asimismo, en términos de los preceptos en cita, señaló que los bienes jurídicos tutelados eran los de profesionalismo, certeza y legalidad derivado de la omisión de ejercer sus facultades en la debida integración de la investigación vinculada a presuntas irregularidades acontecidas durante un Proceso Electoral Local a nivel municipal, vinculado con la presunta compra de candidaturas.

Asimismo, respecto de la intencionalidad de la conducta, la responsable razonó que quedaba acreditado el dolo eventual, ya que la Consejera denunciada tuvo conocimiento de la existencia de los elementos jurídicos que rodeaban la investigación, tenía pleno conocimiento de sus facultades como Consejera Presidenta, así como del nivel jerárquico superior respecto de la Secretaría Ejecutiva. Fue requerida en al menos nueve ocasiones por una autoridad diversa para remitir el resultado de la investigación, y fue omisa en velar y supervisar el correcto cumplimiento de las determinaciones emitidas por el Consejo General del IMPEPAC.

En ese sentido, acreditó la existencia de un conocimiento previo de los elementos de la investigación y, al menos desde esa fecha, la denunciada no realizó acción alguna para dar cumplimiento a sus obligaciones como Presidenta del IMPEPAC, por lo que se actualizan los elementos del dolo eventual, esto es, el conocimiento de la situación y la intencionalidad (omisión), aún y cuando no se haya perseguido el resultado.⁶⁰

⁶⁰ Sirve de criterio orientador, el contenido en la Tesis 1ª. CV/2005 emitida por la Primera Sala de la SCJN de rubro *DOLO DIRECTO Y DOLO EVENTUAL. DIFERENCIAS*. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIII, marzo de 2006, página 207.



En cuanto a las circunstancias de modo, tiempo y lugar puntualizó que se tenía acreditado lo siguiente:

- Modo: No haber ejercido de forma oportuna y eficaz las atribuciones legalmente conferidas para darle el cauce legal correcto a la sustanciación de las investigaciones ordenadas por el Consejo General del IMPEPAC.
- Tiempo: Diciembre de dos mil dieciséis a marzo de dos mil dieciocho (poco más de quince meses).
- Lugar: En el Estado Morelos, esto es, en la demarcación territorial en la que ejerce sus funciones como Consejera electoral.

En cuanto a la singularidad de la falta, la reincidencia y reiteración, la responsable advirtió que: era una sola conducta infractora, sin que se advirtiera una reiteración respecto de casos similares.

Los argumentos anteriores no son desvirtuados por la actora, quien se limita a hacer afirmaciones genéricas, en el sentido de que, debido a que no quedó actualizada su negligencia, la responsable debió valorar en diferente grado la sanción. De ahí la ineficacia de sus agravios.

9. Conclusión

Al resultar **infundados** e **inoperantes** los agravios de la actora, se confirma el acto impugnado.

En mérito de lo razonado se:

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo INE/CG575/2020 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

NOTIFÍQUESE conforme a derecho.

SUP-JDC-10330/2020

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y el Magistrado Indalfer Infante Gonzales ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.



ANEXO 1

- Integración del Consejo General del IMPEPAC derivado del Acuerdo INE/CG165/2014⁶¹, del período comprendido del 1° de octubre de dos mil catorce al cumplimiento del plazo para el que fueron designados.

NOMBRE	CARGO	PERIÓDO	INICIO Y CONCLUSIÓN
León Trueba Ana Isabel	Consejera Presidente	7 años	1 de octubre de 2014 al 30 de septiembre de 2021
Mendoza Aragón Ixel	Consejera Electoral	6 años	1 de octubre de 2014 al 30 de septiembre de 2020
Gómez Terán Xitlali	Consejera Electoral	6 años	
Damián Bermúdez Ublester	Consejero Electoral	6 años	Nota. Considerando que dejaron su cargo, sobreseyó el procedimiento respecto de estos.
Uribe Juárez Carlos Alberto	Consejero Electoral	3 años	1 de octubre de 2014 al 30 de septiembre de 2017
Ortiz Guerrero Claudia Esther	Consejera Electoral	3 años	
Meza Tello Jesús Saúl	Consejero Electoral	3 años	

⁶¹ Consultado en el sitio web <http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/transparencia/articulo-8/X/nombramientos-ine-consejeros-oct-2014.pdf>

SUP-JDC-10330/2020

			en que dejaron de ocupar su cargo.
--	--	--	---

- Integración del Consejo General del IMPEPAC derivado del Acuerdo INE/CG431/2017⁶², del período comprendido del uno de octubre de dos mil diecisiete al cumplimiento del plazo para el que fueron designados.

NOMBRE	CARGO	PERÍODO	INICIO Y CONCLUSIÓN
Alfredo Javier Arias Casas	Consejero Electoral	7 años	1 de octubre de 2017 al 30 de septiembre de 2024
Isabel Guadarrama Bustamante	Consejera Electoral	7 años	
José Enrique Pérez Rodríguez	Consejero Electoral	7 años	

⁶² Consultado en el sitio web http://www.ieec.org.mx/Documentacion/INE/2017/Acuerdos/INE_CG_431_2017.pdf