

## Análisis de sentencias relativas a la destitución de consejeros electorales de los Oples (2014-2022)

Dr. Antonio Faustino Torres  
Profesor de Tiempo Completo en la FES Acatlán de la UNAM  
Correo: 853526@pcpuma.acatlan.unam.mx

### Resumen

Las sentencias que se ha emitido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para la destitución de consejeros electorales de los Oples, han atendido una serie de requisitos que de acuerdo con Manuel Atienza pueden sintetizarse en cinco tipos de racionalidad. El trabajo está dividido en tres apartados: en el primero se analizan las facultades de nombramiento y destitución de consejeros por parte del Instituto Nacional Electoral, en segundo lugar, se abordan los casos de destitución así como las sentencias del TEPJF y finalmente examinamos los casos de acuerdo con los tipos de racionalidad de Manuel Atienza. Como conclusión identificamos que existe una marcada deficiencia en la r2, es decir la armonización de la legislación en la materia.

### *Introducción*

La aplicación de la reforma electoral de 2014 ha implicado una serie de retos para los entes administrativos y jurisdiccionales, específicamente en cuanto al nombramiento y destitución. Este fue uno de los puntos más importantes en la discusión sobre la implementación de nuevas reglas en cuanto a la limitación del partidismo y la influencia de los partidos en el poder.

De manera que al relegar a los Congresos locales, la decisión se esperaba que sería más imparcial y consecuentemente el desempeño de dichos funcionarios. Lo cual permitiría que los consejeros locales terminaran sus respectivos periodos sin contratiempos. Sin embargo, a partir de 2014 han existido 13 funcionarios destituidos al incurrir en faltas a la normatividad.

Cabe decir que esta atribución estaba dentro del Poder Legislativo de los estados, antes de 2014, por lo cual era utilizado con criterios partidistas y en favor de consolidar a los partidos en el poder. Por lo cual la reforma en comento significaba una oportunidad para trascender dicho esquema. No obstante a ocho años de la implementación de la reforma

electoral federal que trastocó esta atribución, se observan resultados poco alentadores, pues permanecen las influencias políticas al interior de los Consejos Generales, el nepotismo, así como la falta de pericia en el manejo de información relevante, como se verá a lo largo del análisis de las sentencias y acuerdos de destitución.

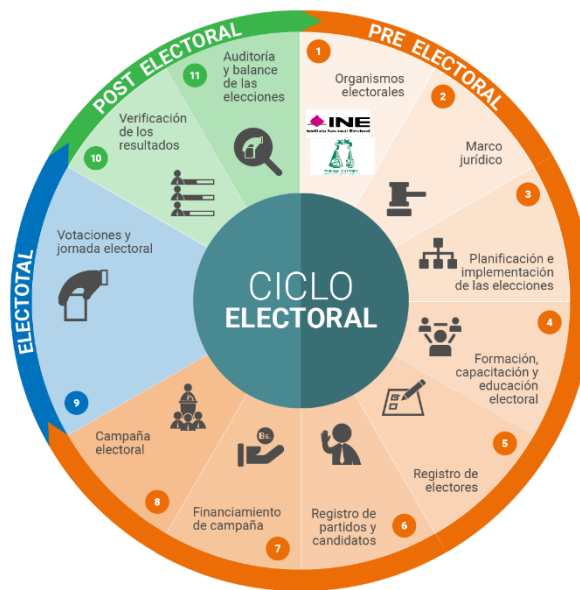
Este trabajo se compone de las siguientes secciones: la primera resalta la importancia de los organismos electorales y el nombramiento de sus integrantes, el segundo aborda dicha atribución para el caso del Instituto Nacional Electoral (INE), posteriormente examinamos las sentencias del TEPJF y Acuerdos del INE respecto a la remoción de consejeros de los Organismos Públicos Locales Electorales (Oples) y finalmente aplicamos el examen de los niveles de racionalidad en las sentencias de remoción.

### *La importancia de los organismos electorales*

El tema de los órganos electorales (OE) debido a su centralidad en los procesos electorales ha adquirido gran relevancia a partir de las transiciones a la democracia en Latinoamérica así como en diversos países de Europa. Es decir, gracias al establecimiento de una institución imparcial y autónoma se consiguió ofrecer elecciones confiables y se pudo conseguir la alternancia en el poder en países que presentaban regímenes autoritarios.

Dentro de la literatura, encontramos un acercamiento significativo desde el neoinstitucionalismo el cual propone que a través del diseño del esquema legal se puede influenciar el comportamiento de los actores políticos que intervienen en procesos complejos como las elecciones. De acuerdo con Torrico, este enfoque predominó en la “década de los noventa del siglo pasado debido a la convicción dentro de la ciencia política de que mediante un adecuado diseño institucional se aumentan (mas no se garantizan) las posibilidades de alcanzar objetivos políticos determinados” (2015, p. 101). Mientras que el concepto de integridad electoral hace referencia a dos aspectos importantes: el cumplimiento de los estándares internacionales sobre elecciones así como que “las elecciones deben entenderse como el ciclo en su conjunto, no tan solo el día de la votación o la campaña electoral” (Norris, 2014, p. 9) (ver figura 1).

**Figura 1. Ciclo Electoral**



Fuente: tomado de [observademocracia.org](http://observademocracia.org)

Por otra parte, la gobernanza electoral es definida como “un amplio conjunto de actividades que crean y mantienen el extenso esquema institucional en el cual las elecciones y la competencia electoral toman parte” (Mozaffar & Schedler, 2002, p. 7). Ello opera en tres dimensiones:

- a) diseño de las reglas (*rule making*), que implica la formulación y elaboración de las reglas básicas del juego electoral;
- b) aplicación de las reglas (*rule application*) que consiste en la aplicación de las normas para el juego electoral; y
- c) adjudicación de las reglas (*rule adjudication*), que consiste en resolver las controversias que surjan dentro del juego.

El primer nivel corresponde al diseño del esquema institucional, mismo que repercute en el segundo nivel cuando se lleva a la práctica mientras que en el tercero se desahogan los conflictos que llegaran a surgir de la contienda electoral. Específicamente, los dos últimos niveles tienen una relación estrecha con los órganos electorales; el segundo con los órganos administrativos y el tercero con los jurisdiccionales.

En cuanto a la definición del órgano electoral encontramos que es: “la autoridad suprema del Estado, especializada y en diversos grados autónoma, encargada de la función electoral que es ejercida por un complejo institucional que por lo general actúa con autonomía dentro del Poder Judicial y en algunos casos con independencia respecto de las tres clásicas ramas del poder público” (Hernández, 1989).

Ahora bien, podemos ubicar el surgimiento de los órganos electorales después de la I Guerra Mundial cuando a los parlamentos europeos se les retiró la función de autocalificación de las elecciones y la definición de los triunfos electorales (Urruty, 2007, p. 14). A partir de entonces comenzaron a extenderse alrededor del mundo debido a que son instituciones fundamentales para la democracia, ya que como lo señala López-Pintor en última instancia aseguran la gobernabilidad política.

La importancia de los OE se puede observar de mejor manera en los países “en transición debido a que contribuyen, entre otras cuestiones a la reconciliación nacional, la estabilidad política, la consolidación de la democracia, y el Estado de Derecho” (López, 2004, p. 42).

No obstante, el papel que juegan las autoridades electorales se encuentra en una constante tensión entre la autonomía y los intentos de subordinación precisamente López-Pintor nos señala algunos ejemplos de cómo los resabios de gobiernos autoritarios atentaron contra la imparcialidad de las elecciones a través del control de dichas autoridades (2004, p. 43):

En el 2000: las elecciones de abril en Perú, que provocaron la caída de Fujimori tras una segunda vuelta sin competidor; las elecciones de septiembre en Costa de Marfil y la caída del dictador Guey; y las de octubre de la antigua Yugoslavia con la caída de Milosevic. En los tres casos hubo elecciones, cuyos resultados fueron alterados por la comisión electoral. La revuelta popular contra el presidente, su gobierno y las autoridades electorales fraudulentas acabó con el régimen.

La autonomía es un elemento indispensable para asegurar la legitimidad de su desempeño y para que puedan ofrecer elecciones confiables. Desde un enfoque jurídico “autonomía”, significa la “libertad para gobernarse por sus propias leyes o fueros” (Escriche, 2019), mientras que para la Real Academia de la Lengua Española (RAE), significa: “la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”.

Lo anterior implica una capacidad para gobernarse sin influencias externas que interfieran en sus mecanismos de decisión, ello no significa llegar a la “autarquía”, que significaría apartarse de cualquier dependencia y bastarse con sus propios recursos (RAE). Sin embargo, la autonomía no solo alude a un *status* legal, sino que lo fundamental es que sea una característica que se actualice en la práctica de manera sistemática. En este sentido, Woldenberg considera que (Entrevista, 2014):

La autonomía es un concepto, la práctica de la autonomía es lo que hace la autonomía. Es decir, lo que permite que exista es que todas las decisiones se tomen en el circuito de deliberación de esa institución. Si se tomara una deliberación fuera de ese circuito todo el sistema se desmorona, no

hay un momento estelar, la autonomía, se ejerce o no. Desde los pequeños esfuerzos hasta los grandes temas.

Precisamente, un elemento fundamental en el funcionamiento de los órganos electorales es el relativo a los recursos económicos con los que cuenta, la autonomía presupuestaria puede medirse observando la libertad para determinar su propio presupuesto. De acuerdo con Wall, “el hecho de que un órgano tenga control sobre sus recursos y operaciones fortalece su credibilidad y puede ayudar a que se efectúe una repartición oportuna de fondos electorales” (2006, p. 23).

Sin embargo, no es común que la autoridad electoral tenga la facultad de fijar su propio presupuesto, de acuerdo con el estudio que realizó Jaramillo, de 18 países latinoamericanos solo en cinco de ellos (Costa Rica, República Dominicana, Venezuela, El Salvador y Brasil) dichos órganos tienen la libertad de que su proyecto de presupuesto sea incorporado de manera directa al proyecto que se presenta al Congreso, sin que el Ejecutivo pueda intervenir para modificarlo (Jaramillo, 2007, p. 382).

El método más usual para determinar los recursos con que contará el órgano se limita a que éste realice un anteproyecto de presupuesto que será sometido a consideración del Ejecutivo o Legislativo, según sea el caso. Finalmente, no se puede pasar por alto el caso particular de Guatemala, donde dicho ente cuenta con una asignación anual, no menor de 0.5% del presupuesto general, para cubrir los gastos de su funcionamiento y de procesos electorales (Jaramillo, 2007, p. 381). Modelo que lo exime del cabildeo político y le asegura un monto económico independientemente de la relación que guarde con las fuerzas políticas.

Ahora bien, de acuerdo con Estévez y Magar se pueden ubicar claramente dos modelos de integración del máximo órgano de dirección de los OE: el *party watchdog* y *ombudsman* (2008: 24). El primero está basado en una integración partidizada, donde lo importante es que todas las fuerzas políticas tengan representación; idealmente por medio de la suma de parcialidades se llegaría a un equilibrio de posiciones y por lo tanto a la credibilidad electoral. Por otra parte, el *ombudsman* es un modelo que privilegia la integración del máximo órgano de dirección por profesionales expertos en materia electoral y apartidistas insertos en modelos de administración electoral independientes (Estévez y Magar, 2008: 26).

Además del modelo de selección, existen otros elementos a considerar en la integración de los órganos de dirección de las autoridades electorales, tales como son (Rosas, 2010: 79):

- 1) El número de actores políticos encargados de designar a los funcionarios. Si depende exclusivamente de un poder o de una persona la definición será poco transparente, siempre que no sea ratificado por otro ente;
- 2) El tiempo por el que son electos los funcionarios en relación con los órganos que los eligen, es decir, si su período es menor o igual al de los electores serán menos independientes porque podrían reclamar un tipo de comportamiento al interior del Consejo;
- 3) La relevancia del Poder Judicial y la sociedad civil en la elección de los funcionarios, cuando estos son propuestos por una consulta ciudadana, mayor será la legitimidad de los funcionarios, mientras que si recae en el Congreso, tendrá un carácter menos inclusivo, y si es a propuesta del ejecutivo (u otro) será menos autónomo y legítimo.

Cuando la decisión está en manos de varios entes puede considerarse más democrática que cuando sólo es una autoridad quien decide porque da mayor espacio a los consensos entre las diferentes fuerzas políticas. Mientras que si el tiempo para el cual fueron electos coincide con el de aquellos quienes los designaron puede dar lugar a un “cobro de favores” en el que se les exija un determinado comportamiento por haberlos apoyado, lo cual difícilmente puede ocurrir cuando son electos por periodos no coincidentes. Por último, la inclusión del Poder Judicial y de la sociedad civil en la designación supone la apertura de los entes políticos hacia otros que guardan mayor neutralidad, ya que en el caso del Poder Judicial se trata de un contrapeso natural a los poderes Ejecutivo y Legislativo, mientras que la sociedad civil pugnará por perfiles más profesionales.

Al respecto, retomamos la clasificación de Hartlyn, McCoy y Mustillo, quienes identifican cuatro tipos de integración de los máximos órganos de dirección de las autoridades electorales (2009, p. 22):

1. «Dominado por un solo partido»: cuando un partido, usualmente en el poder, tiene suficientes representantes como para tomar solos la mayoría de las decisiones (ya sea que lo hagan o no).
2. «Mixto partidario»: cuando hay una representación equilibrada de los partidos políticos en un OGE o una representación mixta, de tal forma que ningún partido pueda tomar decisiones por cuenta propia.
3. «Independiente/mixto partidario»: cuando algunos miembros son nombrados con base en representación partidaria y otros son independientes (v. g. Uruguay).
4. «Independiente de los partidos»: cuando los miembros pueden ser nombrados por el poder legislativo (o más comúnmente por jueces o grupos cívicos), pero están conscientes de que son profesionales, independientes y que no han sido nombrados por su afinidad partidaria sino por sus méritos.

El nombramiento ha resultado un tema particularmente complejo para el INE. Si bien fue uno de los principales aspectos que se esperaban corregir, al sustraer la selección y destitución de las facultades de los Congresos locales. El proceso de selección de los consejeros de los OPLES incluye: a) Consejero Presidente que durará en su encargo 7 años, b) 3 consejeros electorales que durarán en su encargo 6 años y c) 3 consejeros electorales que durarán en su encargo 3 años, mientras que el procedimiento de elección sería el siguiente (LGIPE, artículo 101 y Convocatorias disponibles en el portal Web del INE):

- 1) Convocatoria pública a todos los interesados en concursar por ser miembros de los consejos de los OPL y registro de aspirantes;
- 2) Revisión de requisitos legales de los concursantes inscritos;
- 3) Examen de conocimientos generales de la materia político-electoral, diseñado por una institución de educación superior, de investigación o evaluación, y un examen de habilidades gerenciales;
- 4) Redacción de un ensayo presencial sobre un tema político-electoral elegido al azar entre una lista de diez tópicos;
- 5) Revisión y valoración curricular;
- 6) Entrevista de cada aspirante con comisiones de por lo menos tres consejeros del INE;
- 7) Integración de la propuesta por la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, y designación por mayoría calificada del Consejo General del INE.

A pesar del establecimiento de reglas más claras en cuanto al ingreso a los Consejos de los OPLES, han surgido problemas desde la primera designación. Por ejemplo en 2014 los partidos políticos criticaron la inclusión de ex asesores de los consejeros; es decir, porque han votado a sus propios ex colaboradores lo cual podría verse como un conflicto de intereses (*Véase* la acta INE/CG165/2014, p. 148).

Lo anterior deja de lado aquél ideal de la integración ciudadana de los órganos electorales después de que consiguieran la autonomía en 1996, y se ha establecido una preponderancia de profesionales de la materia electoral cuyo interés principal es alargar sus carreras y no necesariamente realizar una labor cívica por sí misma.

A lo largo de 2014 a 2017 la atribución de seleccionar a los consejeros de los OPLES, sin embargo se ha realizado conforme a lo dispuesto por la ley, de modo que a pesar de que varios aspirantes a consejero solicitaron el derecho de revisión de su ensayo o examen de conocimiento, de promover juicios para la protección de los derechos políticos del ciudadano (JDC), así como de impugnaciones de partidos y personas físicas interesadas

acusando a los seleccionados de vínculos con partidos o casos de inelegibilidad, dichos esfuerzos no prosperaron.

La actividad integradora de los OPLES por parte del INE se puede observar en el siguiente cuadro.

Participación de aspirantes y seleccionados de las convocatorias del INE para integrar los máximos órganos de dirección de los OPLES

Año	Convocatorias	Vacantes	Aspirantes			Designaciones			Presidentes	
			M	H	Total	M	H	Total	M	H
2014	19	133	1,256	2,301	3,557	70	63	133	11	8
2015	13	91	792	1,202	1,994	44	47	91	5	8
2016	2	8	77	168	245	4	4	8	0	0
2017	21	61	694	1,200	1,894	3	1	4	1	0
Total	55	293	2,819	4,871	7,690	121	115	236	17	16

Fuente: cuadro tomado de Rivera Velázquez, 2017, p. 47

Por otra parte, la remoción de consejeros de los OPLES ha sido un aspecto que también ha ocupado a los integrantes del INE. Dicho recurso está contemplado en la LGIPE (artículos 102 y 103) como única medida de sanción contra los consejeros, la cual se considera para las siguientes situaciones:

- a) Realizar conductas que atenten contra la independencia y la imparcialidad de la función electoral o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros.
- b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de sus funciones o labores.
- c) Conocer de algún asunto o participar de algún acto para el cual se encuentren impedidos.
- d) Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones correspondientes.
- e) Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo.
- f) Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo.
- g) Violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el INE. Se entiende por violación grave la que dañe los principios rectores de la función electoral.

En el mismo sentido, en el artículo 116 fracción IV, inciso c, 4, constitucional se proscribía el que los consejeros recibieran alguna otra remuneración adicional:

Los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.



## *Sentencias del TEPJF respecto a la remoción de consejeros de los Oples*

### 1) Consejera presidenta Felicitas Valladares.

En junio de 2015, el PRI denunció a la presidenta del Instituto Electoral del Estado de Colima por violación a los principios rectores de la función electoral.

En la sentencia se destacaba (SUP-RAP485/2016 Y ACUMULADOS, p. 52):

Así, en cumplimiento al mandato constitucional, el legislador federal en los citados artículos de la Ley General en cuestión, reguló el procedimiento de remoción de los Consejeros Electorales locales a cargo del Instituto Nacional Electoral, estableciendo, en lo que interesa, lo siguiente:

- a) Que dichos funcionarios electorales locales están sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos.
- b) Fijó las causas graves de remoción estableciendo, entre otras, la de notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que realizan.
- c) Que la remoción del cargo de Consejero Electoral, debe llevarse a cabo a través de un procedimiento en que se cumplan las formalidades esenciales del debido proceso.
- d) Que corresponde al Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruir el mencionado procedimiento.

Por lo anterior, dicha instancia se consideró la adecuada para emitir la sanción correspondiente y que era materia de la inconformidad presentada por partidos políticos. El hecho denunciado era la falta de certeza que propició la consejera presidenta al emitir comentarios erróneos en un medio radiofónico que la entrevistó. De manera sucinta en dicho comentario señaló una tendencia favorable a un partido distinto al que en realidad llevaba la ventaja, de manera que creó una duda entre el electorado.

En la resolución se destacó que hubo una infracción grave que no pudo ser corregida (SUP-RAP485/2016 Y ACUMULADOS, p. 57):

De la conducta desplegada por la indicada funcionaria electoral local, se desprende una falta total de profesionalismo, toda vez que de manera irresponsable refirió en las entrevistas concedidas, datos erróneos que en modo alguno podían corroborarse o sustentarse con los obtenidos por el Programa de Resultados Preliminares de la elección de Gobernador del Estado de Colima (PREP) y, mucho menos se trataba de los resultados definitivos, lo que generó la indebida impresión de un falso ganador, en detrimento del principio de certeza en el proceso electoral.

Por lo anterior, es que el TEPJF determinó que el INE debía de cambiar el Acuerdo que había establecido en un primer momento, debido a que no bastaba con un “castigo” de separarla de su encargo por un periodo de 30 días sin goce de sueldo. Así como también

es de destacar que dicha sanción no estaba prevista en la legislación y en ese sentido el INE se extralimitó pues la única manera de sancionar que reconoce la ley es la remoción del cargo.

## 2) Consejo General Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Chiapas.

De acuerdo con la resolución del TEPJF:

a. Confirmar la determinación atinente a la remoción del cargo de Consejeros Electorales de Ivonne Miroslava Abarca Velázquez; Margarita Esther López Morales y Carlos Enrique Domínguez Cordero.

b. Modificar la decisión, para que la autoridad responsable en ejercicio de la atribución que le confieren los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 102 y 103, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, emita nueva resolución, en la que observando las consideraciones de la presente ejecutoria, de manera fundada y motivada, aplique la sanción prevista en el artículo 103, párrafo 5, de la invocada Ley general electoral, que resulta respecto a la Consejera Presidenta María de Lourdes Morales Urbina, las Consejeras Electorales Lilly de María Chang Muñoa y María del Carmen Girón López, así como del Consejero Electoral Jorge Manuel Morales Sánchez, derivado de haber quedado acreditado que incumplieron el acuerdo IEPC/CG/A-067/2015, relativo a la paridad de género, así como respecto a su participación en lo concerniente al tema del voto de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero, en la que se actualiza los supuestos normativos invocados.

Con base en lo anterior, el TEPJF emitió una Sentencia que fue más allá de lo que el INE había acordado. Es decir, la instancia jurisdiccional consideró necesaria la destitución de todos los integrantes del CG y no solo de una parte (SUP-RAP-118/2016 y acumulados).

## 3) Consejero Electoral del Ople Querétaro Jesús Uribe Cabrera

El once de enero de dos mil dieciséis, la representante de Movimiento Ciudadano ante el Consejo General del Instituto local, solicitó la remoción de Jesús Uribe Cabrera del cargo de Consejero Electoral de Querétaro, por considerar que, al percibir una remuneración por desempeñar actividades docentes en la Universidad Autónoma de Querétaro, contraviene diversas normas jurídicas.

La decisión de destituir al consejero se confirmó por el TEPJF, luego de un análisis exhaustivo de los alegatos que se presentaron.

Cabe decir que en este caso se encuentra reconocida la prohibición constitucional.

#### 4) Consejero electoral Ople Veracruz, Jorge Alberto Hernández y Hernández.

De acuerdo con la sentencia, se consideró que el consejero electoral había incurrido en una falta al no excusar su actuación al contratar a un familiar (SUP-JDC-544/2017, p. 21):

La calidad del consejero denunciado de integrante del Consejo General OPLEV, e integrante y presidente de la Comisión de Capacitación y Organización Electoral, encargada de analizar y, en su caso, verificar el cumplimiento de los requisitos en la integración de los expedientes de los aspirantes que pretendan integrar los Consejos Distritales y municipales. Está acreditado que el consejero denunciado participó en el proceso de selección y en la designación de Nancy Popo Pale como Secretaria del Consejo Distrital 18 del OPLEV, aun y cuando existía un vínculo de parentesco en segundo grado colateral por afinidad con dicha funcionaria, dejando de observar lo dispuesto por la LRSPEV. Se acreditó que participó en la revisión curricular del expediente de Nancy Popo Pale, así como la entrevista realizada a ésta durante el proceso de selección, ambas conductas ejecutadas por el consejero denunciado. Las funciones del cargo de Secretaria del Consejo Distrital 18, con cabecera en Huatusco, Veracruz, que se confirió a Nancy Popo Pale tienen estricta relación con la preparación, desarrollo y vigilancia del Proceso Electoral en el Distrito Electoral del que se trate, al ser dicha secretaria la responsable de someter al conocimiento y, en su caso, a la aprobación del Consejo Distrital los asuntos de su competencia, de realizar la difusión de los resultados preliminares de las elecciones de gobernador y diputados, de proveer lo necesario para la custodia de los paquetes electorales, así como integrar los expedientes con las actas del cómputo de las elecciones de Gobernador, por lo que se trata de un cargo relevante vinculado directamente con la función electoral. El conocimiento previo, por parte del consejero denunciado, del vínculo en razón de parentesco por afinidad con Nancy Popo Pale. La omisión de realizar acciones tendientes a obtener elementos objetivos a fin de corroborar la vigencia del vínculo bajo análisis y, en su caso, excusarse en términos legales, en atención a que Nancy Popo Pale mantenía un vínculo matrimonial con su hermano Luis Enrique Hernández y Hernández desde el veintinueve de noviembre de dos mil siete y, por tanto, tenía un parentesco por afinidad en segundo grado [cuñada] con el Consejero denunciado. El Consejero denunciado tenía la obligación de verificar en este caso, el estado civil de Nancy Popo Pale, ya que de eso dependía la necesidad de presentar o no una excusa para participar en la revisión curricular, entrevista y votación en la Comisión de Capacitación y Organización Electoral, así como en el Consejo General del OPLEV.

El actor señala que el parentesco por afinidad es un vínculo unilateral que se crea para el esposo o la esposa con la familia del otro, pero no así de la familia con el esposo o esposa, lo cual se desprende de la literalidad del artículo 294 del Código Civil Federal, además de lo establecido en la tesis de rubro “IMPEDIMENTO, PARENTESCO COMO CAUSAL DE NO EXISTE ENTRE CONCUÑOS.”

Las líneas de parentesco pueden ser rectas o transversales. La recta se compone de la serie de grados entre personas que descienden unas de otras; y la transversal se compone de la serie de grados entre personas que, sin descender unas de otras, proceden de un progenitor o tronco común. La línea recta es ascendente o descendente, según el punto de partida y la relación a que se atiende. Ascendente es la que liga a una persona con su progenitor o tronco de que procede, descendente es la que liga al progenitor con los que de él proceden.

#### 5) Consejera presidenta del Ople Guerrero, Alma Delia Eugenio Alcaráz.

Alma Delia Eugenio Alcaráz, se le denunció por designar a su sobrina, Norma Liliana Ramírez Eugenio, como titular de la Dirección Jurídica y de Consultoría Electoral del IEPC. En este caso, si bien la consejera presidenta renunció a su cargo previo a su remoción, cabe señalar que el procedimiento de remoción se inició e incluso estuvo a unas horas de que el INE resolviera en el acatamiento de sentencia derivado del expediente SUP-RAP-715/2017.

Los hechos objeto de la denuncia son:

- a) La realización de supuestos actos de nepotismo, ya que, en concepto del quejoso, algunos integrantes del Consejo General del IEPCG influyeron en la contratación de familiares y la promoción en diversos puestos.
- b) La supuesta omisión de ordenar las investigaciones correspondientes respecto de las conductas irregulares cometidas en los Consejos Distritales 14, 16, 18 y 28, del Estado de Guerrero, las cuales fueron materia de análisis en diversos medios de impugnación, y
- c) La supuesta omisión de llevar a cabo las acciones necesarias para que los partidos políticos Nueva Alianza y Encuentro Social reintegraran las ministraciones que les fueron Entregadas indebidamente.

En sesión extraordinaria de veinte de septiembre de dos mil diecisiete, el Consejo General emitió la resolución INE/CG471/2017, por la cual resolvió el procedimiento de remoción de consejeros electorales, determinando que:

En el caso, la conducta que se le atribuye a la Consejera Alma Delia Eugenio Alcaraz de haber nombrado a familiares en cargos dentro del IEPCG, solamente le es imputable a esa funcionaria electoral, pues la conducta contenida en el artículo 102, incisos c) y d) de la LGIPE relacionada con lo previsto en el artículo 63, apartado B) de la Ley número 695 de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios del Estado de Guerrero, implica que la funcionaria a la cual se le atribuye la selección, nombramiento, designación, contratación tenga un interés personal, en los mismos.

En consecuencia, ante lo **fundado** de los conceptos de agravio, lo procedente conforme a derecho es **revocar**, la resolución identificada con la clave INE/CG471/2017, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para el efecto de que la responsable analice si hubo responsabilidad de los consejeros electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, en el nombramiento de Norma Liliana Ramírez Eugenio, en los términos precisados en los punto 4 y 5 de esta consideraciones.

6) Remoción de la consejera presidenta y consejero electoral del IEEH

El 31 de enero de 2022 el INE resolvió remover del cargo de Consejera Presidenta y de Consejero del Instituto Electoral del Estado de Hidalgo a Guillermina Vázquez Benítez y a Francisco Martínez Ballesteros, respectivamente, por vulnerar los principios de certeza y máxima publicidad durante las elecciones celebradas en octubre de 2020 en la etapa de resultados electorales (INE/CG48/2022).

La sanción se da debido a que durante el proceso electoral de 2020 existieron fallas en el Programa de Resultados Electorales (PREP) que no se corrigieron a tiempo y, en consecuencia, se utilizó una herramienta informática distinta que no fue avalada por el INE como mecanismo para dar a conocer los resultados preliminares conforme lo ordena la Constitución, la legislación electoral y el Reglamento de Elecciones, lo cual vulneró la certeza de los resultados electorales, un principio al que están obligadas las autoridades electorales locales.

Al respecto, resulta elocuente que el INE haya decidido tomar la decisión, antes que el TEPJF le regresara el asunto, pues es una atribución que de acuerdo con los casos previos, le corresponde al ente administrativo. Del mismo modo, es las impugnaciones por parte de los consejeros destituidos fue desechado por el ente jurisdiccional, pues se estableció que el litigio había quedado finalizado por el INE.

Por otra parte, de nuevo se escucharon voces por parte de los consejeros Martín Faz y Roberto Ruiz, respecto a la necesidad de que el TEPJF emita sanciones de acuerdo con las infracciones y no solo se emita la de destitución.

### *Análisis de la racionalidad de las sentencias de remoción*

Las sentencias que se han emitido para la destitución de consejeros electorales de los OPLES, han atendido una serie de requisitos que de acuerdo con Manuel Atienza pueden sintetizarse en cinco tipos de racionalidad (1997, 28):

*1. Racionalidad comunicativa o lingüística (R1).* Consistente en la capacidad del editor para transmitir al destinatario un mensaje con claridad.

2. *Racionalidad lógico-formal* (R2). A través de la cual se debe incorporar armoniosamente la nueva ley al sistema jurídico.
3. *Racionalidad pragmática* (R3). Esto es, la adaptación de la conducta del destinatario a lo establecido por la nueva ley.
4. *Racionalidad teleológica* (R4). Vinculada con la obtención de los fines sociales que persigue la ley.
5. *Racionalidad ética* (R5). Tanto las conductas como los fines que pretende alcanzar la ley presuponen ciertos valores, los cuales deberían ser objeto de justificación ética.

Si bien es cierto que hubo en todos los casos un seguimiento de la normativa en cuanto a la R1, lo cierto que ello se llevó acabo hasta la instancia jurisdiccional pues en la administrativa se propusieron salidas no apegadas a lo que establece la legislación así como también se buscaron salidas políticamente correctas: no destituir sino buscar alguna sanción menor.

Lo anterior resulta importante pues de acuerdo con la ley en la materia el único medio para sancionar reconocido es la destitución, a pesar de que ello es un recurso extremo. Por lo cual es comprensible que el INE haya optado por salidas menos radicales, lo cual ha encontrado la animadversión de los partidos políticos y ha redundado en que impugnen los acuerdos ante el TEPJF.

Lo anterior nos muestra que en la legislación aprobada en 2014 no hubo una adecuada aplicación de R2, pues en la administración pública y demás organismos en el Estado mexicano (Poderes, órganos autónomos, órganos desconcentrados, administración pública) existen vías de sanción gradualistas que permiten a los servidores públicos una legítima defensa de sus derechos a ejercer su cargo.

Además no ha existido un mejor sistema de designación de consejeros de oples (antes institutos electorales) pues no ha existido una adaptación (R3), por el contrario, los consejeros que fueron destituidos conocían la legislación bajo la cual se regía su responsabilidad y no obstante no consideraron que la destitución se configuró como el único medio para sancionar.

Esto resulta de particular importancia pues en algunos casos la destitución ocurrió por un error humano, como lo es el caso de la consejera presidenta de Colima que dio información errónea debido a que le entregaron una tarjeta equivocada o que no pudo interpretar a la hora de la entrevista y que posteriormente corrigió en una segunda

entrevista. Hasta casos de intervención a favor de un partido político como en Chiapas o casos de nepotismo como en Veracruz.

Por otra parte, ha existido mayor énfasis en R4 y R5, es decir con los fines y valores que promueve una legislación demasiado severa para los consejeros electorales locales. Es decir, la racionalidad ha tendido a maximizar el castigo ante las infracciones para generar estándares más altos de profesionalismo, ello a partir de la aplicación ejemplar así como por considerar que las condiciones de los estados deben tender hacia grados más altos de ejercicio ético de la función electoral.

Finalmente, los grados de racionalidad que han utilizado los ministros del TEPJF se han encaminado hacia el mismo punto: sancionar conforme a la ley y revocar los Acuerdos del INE en la materia que no han tenido el mismo sentido. Lo anterior ha permitido generar certidumbre respecto a la manera en que los jueces valoran diversos casos pero bajo criterios claros y objetivos.

### *Conclusiones*

El análisis de las destituciones de consejeros de los Oples nos deja ver que aún siguen pesando los criterios políticos tanto en la selección como en la remoción. Lo anterior se evidencia al existir comportamientos apartados de los principios de la función electoral, pero al mismo tiempo se muestra una falla muy concreta en la R2, pues se evidencia una omisión legislativa importante al no existir una diferenciación en cuanto a las infracciones.

Ante lo anterior, es claro que resulta poco garantista que el hecho de cobrar como docente en una institución académica sea motivo de destitución, sobre todo cuando una gran parte de los consejeros abrevia de la academia. Mientras que se encuentra plenamente justificada en los casos de Chiapas, Veracruz e Hidalgo, pues se transgredieron principios elementales que pudieron redundar en falta de certeza en las elecciones.

Así, es preciso que exista una revisión de la sanción para los consejeros de Oples, pues las destituciones generan un clima de desconfianza tanto entre los contendientes como entre la ciudadanía. Lo cual es contrario a los principios y valores de la función electoral.

## Referencias

- Acuerdos INE/CG165/2014, INE/CG745/2016, INE/CG80/2016, INE/CG684/2016, INE/CG333/2017, INE/CG335/2017, SUP-JDC-544/2017, INE/CG471/2017, INE/CG48/2022.
- Atienza, Manuel. (1997). Contribución a una teoría de la legislación, Madrid, Civitas.,
- Atienza, Manuel. (2007). Las razones del derecho. Teoría de la argumentación jurídica, México, IIJ-UNAM.,
- Augusto Hernández Becerra. (1989). “Organismos electorales, en *Diccionario Electoral*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (Capel). San José, Costa Rica.,
- Casas, Kevin & Daniel Zovatto. (2011). “Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina”, en Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto, (coords.) *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, (México, IDEA/UNAM/OEA), 17-67
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma 9 de agosto de 2019
- Entrevista con Mtro. José Woldenberg Karakowski, en Ciudad Universitaria, Coyoacán, D.F. el 20 de Enero de 2014 realizada por el autor.
- Escriche, Joaquín. *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, [recuperado el 10 de marzo de 2022 [biblio.juridicas.unam.mx/](http://biblio.juridicas.unam.mx/)]
- Estévez, Federico y Eric Magar, (2008) “Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico’s Federal Election Institute”, *Electoral Studies* 27, pp. 1-36.
- Faustino Torres, Antonio. (2016). Los órganos electorales administrativos en México y los problemas de su autonomía: los casos del IEDF e IEEM, Toluca, Estado de México, Instituto Electoral del Estado de México, serie Investigaciones Jurídicas y Político Electorales, 242 p
- García Carina, (2016), Acata INE sentencia y destituye a consejera de Colima, El Universal, Sección Política, 16 de noviembre de 2016
- Jaramillo, Juan. (2007). “Los órganos electorales supremos”, en Dieter Nohlen, et. Al., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (México, IDEA/IFE/FCE) 371-436.
- Ley General de Instituciones y Procesos Electorales, última reforma el 27 de enero de 2017
- López-Pintor, Rafael. (2004). *Administración electoral y consolidación democrática*, Lima, 47p.
- Méndez de Hoyos, Irma. (2010). “Política electoral e independencia en la organización de las elecciones: el Instituto Federal Electoral”, en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México, XIII Políticas Públicas*, (México, El Colegio de México), 379-410
- Mozaffar, Shaheen and Andreas Schedler. (2002). “The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction” *International Political Science Review*, (Vol. 23, No. 1, Jan.), 5-27
- Mustillo, Jonathan, McCoy, Jennifer, Mustillo, Thomas. (abril 2009) “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en América Latina Contemporánea, en *América Latina Hoy*, vol. 51, Universidad de Salamanca, España, pp. 15-40
- Norris, Pippa. (2014). *Why electoral integrity matters*. New York, Cambridge University Press



- Rivera Velázquez, Jaime (2017) “Del federalismo al centralismo electoral: Desempeño de los organismos públicos locales después de la reforma constitucional de 2014”, en Ugalde, Luis Carlos, Said Hernández, *Fortalezas y debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Perspectiva federal y local*, México, INTEGRALIA/TEPJF,
- Rosas, Guillermo. (2010). “Trust in elections and the institutional of electoral authorities: Evidence from Latin America”. Electoral Studies 29, Department of Government, University of Essex UK,
- Sentencias SUP-RAP485/2016 Y ACUMULADOS, SUP-RAP-118/2016, SUP-JDC-805/2017, SUP-RAP-715/2017, SUP-JDC-544/2017, SUP-RAP-715/2017.
- Torrico Terán, Mario Alejandro. (enero/abril 2015). “Gobernanza electoral y confianza ciudadana en el Estado de México”, en *Espiral*, Estudios sobre Estado y Sociedad, vol. XXII, núm. 62, ,101-138
- Urruty Navatta, Carlos Alberto. (primer semestre 2007). “La importancia de los organismos electorales”, en Revista de Derecho Electora, n. 3.
- Wall, Alan Andrew Ellis, Ayman Ayoub, Carl W. Dundas, Joram Rukambe, Sara Staino. (2006). *Electoral management design: The international IDEA handbook*. Sweden: IDEA.