

El impacto de la reforma de 2014 en la destitución de autoridades electorales locales en México

CECILIA AIDA HERNÁNDEZ CRUZ

<cecilia.hernandez@outlook.com>

Observatorio de Reformas Políticas en América Latina

Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto Electoral de la Ciudad de México

México

ORCID: 0000-0003-3164-563X

[Resumen] La reforma electoral de 2014 en México es probablemente la que mayor impacto ha tenido en el sistema electoral, asimismo, es la reforma que ha tenido una repercusión importante en la designación de autoridades electorales subnacionales y en sus atribuciones. Antes de la reforma, la designación de consejerías y magistraturas electorales recaían en los congresos locales. La reforma electoral modificó ese mecanismo de designación para que fuera la autoridad electoral nacional la encargada de designar a las consejerías locales, y el Senado de la República, a las magistraturas, y buscar con ello menor injerencia de las élites políticas locales en las decisiones de las autoridades. El presente trabajo busca comparar en qué institución electoral subnacional se dio el mayor número de destituciones de 2015 a 2020, y sus posibles causas.

[Palabras clave] Reforma electoral, consejerías, magistraturas, destitución, autoridades electorales subnacionales.

[Title] The impact of the 2014 reform on the removal of subnational level authorities in Mexico

[Abstract] The 2014 electoral reform in Mexico has had a significant impact on the electoral system, especially on the designation of subnational level electoral authorities and their attributions. The Mexican subnational electoral model includes administrative and jurisdictional electoral authorities. Before the reform, the designation of electoral councils and judges was an attribution to the local congresses. The electoral reform modified this designation mechanism. Now the national electoral authority has the attribution to appointing the local councils and the Senate of the Republic to the electoral judges, thereby seeking less interference from local political elites in the authorities' decisions. In this sense, councils and judges' destitution is the responsibility of the institutions that appointed them. The paper seeks to compare the dismissals that occurred from 2015 to 2020 in both subnational administrative management bodies and electoral tribunals.

[Keyword] Electoral reform, councils, judges, destitution, subnational level electoral authorities.

[Recibido] 31/03/21 y [Aceptado] 18/05/21

HERNÁNDEZ, Cecilia. 2021. "El impacto de la reforma de 2014 en la destitución de autoridades electorales locales en México". *Elecciones* (enero-julio), 20 (21): 237-258. DOI: 10.53557/Elecciones.2021.v20n21.10

I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia constitucional y legal mexicana es clara una tendencia a reformar las reglas político-electorales del juego luego de cada elección. A partir de 1977 es posible definir un proceso de cambio político en el que las reformas electorales han sido constantes y paulatinas (CÓRDOVA 2008, 654; GILAS Y SORIANO 2018). La configuración actual del sistema político y electoral mexicano ha sido el resultado de negociaciones políticas, de conflictos poselectorales, y de una necesidad de los actores políticos por regular ampliamente cada uno de los procesos para robustecer el diseño institucional y dotar de legalidad y legitimidad a las elecciones. De esta manera, la reforma electoral de 2014 implicó diversos cambios en procesos que fueron regulados de manera profunda anteriormente, pero también en aspectos que fueron reformados de manera tangencial.

Durante todo el proceso de reformas, los aspectos regulatorios subnacionales habían sido poco discutidos y, en ocasiones, incluso, se evadía la posibilidad real de modificar las constituciones estatales, pues se esperaba que fueran las élites locales las que realizaran los ajustes correspondientes ante los cambios federales (VARGAS 2011, 119). No fue sino hasta la reforma electoral de 2007 cuando se tuvo una injerencia directa en las constituciones locales, incorporando explícitamente que éstas deberían garantizar a plenitud la adecuación de su contenido al de la reforma. Vargas (2011) incluso concluye que este proceso lento de modificación normativa y aplicación paulatina frenaba la posibilidad institucional de avance democrático en el país. En ese sentido, las alternancias que se generaron a nivel subnacional fueron más el “resultado de negociaciones informales y de la correlación de fuerzas nacionales y regionales que una tendencia hacia la democratización en el ámbito local” (VARGAS 2011, 123).

Si bien desde la reforma de 2007 se discutía sobre la necesidad de tener organismos administrativos electorales locales de la misma calidad e independencia que el entonces Instituto Federal Electoral (IFE), en aquel momento no se reguló su conformación o funcionamiento. Tampoco sucedió para la impartición de justicia electoral local, la cual permanecía igualmente en estructuras diversas, ya fuera como parte del Poder Judicial estatal o como organismos autónomos.

Una de las cuestiones más relevantes de la reforma de 2014 es que buscó solventar uno de los grandes problemas de la democracia local que era la injerencia de las élites políticas. Las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales eran designadas, en la mayoría de los casos, por los congresos locales y la reforma electoral modificó ese mecanismo de designación para homologar que en todo el país fuera la autoridad electoral nacional la encargada de designar a las consejerías locales y, el Senado de la República, a las magistraturas. También se regularon sus atribuciones, el número de integrantes, la duración de sus encargos, así como los mecanismos de destitución.

Este trabajo busca describir los mecanismos de designación y destitución de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales locales, a partir de la reforma político-electoral de 2014, encontrar sus diferencias sustantivas y, explicar, con base en el número de destituciones (2015-2020) las posibles causas por las cuales existe un mayor número de destituciones de consejerías electorales que magistraturas electorales.

2. LA REFORMA ELECTORAL DE 2014 Y LA DESIGNACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES

2.1 ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES

La conformación de instituciones electorales locales, atribuciones, mecanismos de designación y destitución de autoridades, fueron algunos de los elementos que la reforma de 2014 modificó de forma significativa, en un intento por eliminar la injerencia de actores partidistas locales. En el caso de las autoridades electorales administrativas, la reforma homologó el número de integrantes que componen cada autoridad. La integración previa oscilaba entre 5 y 9 consejerías y la reforma estableció que cada autoridad se conformaría por 6 integrantes más la consejería que ostenta la presidencia. De igual forma, la duración de los encargos era variable, teniendo un promedio de cinco años (RIVERA 2014, 411). La reforma homologó esa característica para que cada el encargo tuviera una duración de siete años (LGIPE ARTÍCULO 100).¹

1 Algunos de los requisitos para aspirar a una consejería, de conformidad con el artículo 100 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, son: ser mexicano por nacimiento sin adquirir otra nacionalidad; estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; tener más de 30 años de edad al día de la designación; poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura; ser originario de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor

Uno de los cambios más importantes se centró en el mecanismo de designación de cada uno de los órganos electorales locales. Previo a la reforma, esta facultad estaba conferida a los congresos locales; sin embargo, en el ánimo de dotar de autonomía a los órganos electorales locales administrativos, la reforma de 2014 previó un cambio sustancial, dejando esta tarea en manos del Instituto Nacional Electoral (INE, antes IFE). La exposición de motivos de la reforma fue clara en el objetivo perseguido en este aspecto, al determinar que el cambio fortalecería “las normas preventivas de la intromisión de otros poderes en las decisiones y actuar de los órganos locales, con miras a su fortalecimiento” (SENADO DE LA REPÚBLICA 2012, 124). De esa manera se homologó el procedimiento para la designación de autoridades de los llamados OPLE (Organismos Públicos Locales Electorales).

Previo a la reforma, en 15 institutos electorales no se empleó convocatorias abiertas para seleccionar a sus autoridades, en 14 se usó una convocatoria abierta, en uno se emitió una convocatoria abierta y, además, se desarrolló audiencias públicas, y en dos se usó una convocatoria abierta, exámenes y audiencias públicas (RIVERA 2014, 411). La reforma modificó esa heterogeneidad para incorporar un procedimiento, a cargo del INE, en el que se incluyera una convocatoria abierta con claridad en los cargos a ocupar, periodos de gestión, plazos en el proceso de designación, requisitos y documentación necesaria. La convocatoria debía tener una serie de etapas que incluyera un examen de conocimientos generales, la redacción de un ensayo, así como audiencias públicas con las y los integrantes del Consejo General del INE.

En cuanto a las atribuciones de los órganos administrativos electorales, la reforma estableció la posibilidad de que el INE pudiera asumir procesos que la legislación había conferido a los OPLE, asimismo, la posibilidad de delegar procesos y actividades que fueran atribución del INE. Estos ajustes generaron un nuevo mecanismo de coordinación entre los órganos locales y la autoridad electoral nacional que, para algunas posiciones, limita la autonomía de los órganos locales, pero para otras robustece y homologa el sistema nacional electoral.

de seis meses; no haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación; no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cuatro años anteriores a la designación, ni titularidades del gabinete en el gobierno federal o local; y no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral en la entidad.

Estas modificaciones constituyeron un paso muy importante en el camino a consolidar la independencia electoral local. Existe una amplia discusión en la literatura especializada en administración electoral que afirma que la independencia de los órganos electorales “está basada en el número de órganos que intervienen en el proceso de designación y la duración en el cargo tanto de las consejerías como de los que los designan” (MÉNDEZ 2015, 1). Entre mayor sea el número de actores que intervienen en el proceso de designación mayor independencia habrá de un control partidario (MÉNDEZ 2015, 1). En este caso, haber eliminado a un órgano partidista como es el congreso local del proceso de designación de los OPLE permitió brindar legitimidad a los perfiles seleccionados. El que sea el INE el encargado de organizar la convocatoria y el procedimiento de selección, en donde intervienen, además, algunas otras instituciones académicas, presupone una mayor legitimidad al proceso y, desde luego, el fortalecimiento de la independencia.

2.2 ÓRGANOS JURISDICCIONALES

La reforma de 2007 es un parteaguas en la regulación subnacional de la justicia electoral local. Como se ha mencionado, el proceso de cambio político mexicano corría por arenas diferentes a nivel federal y a nivel local. A nivel federal había reformas que no repercutían de manera significativa sino hasta que las élites locales tenían su propio proceso de negociación y necesidad de cambio. Uno de los mandatos establecidos a nivel federal para la repercusión local se dio, por ejemplo, en el artículo 116 constitucional que expresa que en las constituciones y leyes locales se deberá establecer un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. No obstante, los cambios significativos a nivel local se establecieron con la reforma de 2014, al igual que para la administración electoral.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), máxima autoridad en materia electoral, incrementó de cinco a siete salas regionales y una especializada en resolver el Procedimiento Especial Sancionador.² El

2 “Tras un análisis de las necesidades reales, las cargas de trabajo permanentes y bajo los principios de austeridad y disciplina presupuestaria, se determinó que no era necesaria la instalación de dos Salas Regionales nuevas previstas por la reforma electoral de 2014, y que el eventual incremento de las cargas de trabajo se podría atender optando por un crecimiento temporal, acotado a las necesidades efectivas de las coyunturas derivadas de los procesos electorales

incremento en el número de salas regionales obedeció también a la posibilidad de que los impugnantes acudieran a la jurisdicción federal sin agotar la instancia local o la interna de los partidos políticos. Esta figura se denominó *per saltum* (MEDINA 2015, 272). Por ende, la justicia constitucional local tuvo un impacto importante con la reforma. Las competencias de las nuevas autoridades jurisdiccionales quedaron un tanto ambiguas, ya que la ley solamente indica que “resolverán los medios de impugnación interpuestos en contra de los actos y resoluciones electorales locales” y que “las leyes locales regulan el sistema de medios jurisdiccionales” (LGIPE ARTÍCULOS 106.3 Y 111). Esto significa que no tendrán mayores actividades al estar supeditadas las impugnaciones a las acciones de los nuevos organismos públicos locales electorales, y si estos tienen pocas funciones, entonces las posibilidades de impugnación disminuirían y los órganos jurisdiccionales locales verán reducidas sus actividades (MEDINA 2015, 272).

En cuanto a la designación de integrantes de los órganos jurisdiccionales locales, con la reforma, el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que cada entidad federativa contará con autoridades jurisdiccionales electorales que se integrarán por un número impar de magistradas y magistrados, quienes serán electos de forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley. Es decir, ningún órgano político local podrá participar en dicho proceso. Este cambio intenta excluir a los poderes políticos locales del proceso, para garantizar la independencia en las resoluciones que posteriormente emitirán las y los designados.

Antes de la reforma, las constituciones locales establecían diversos procedimientos de designación de magistraturas electorales, las variaciones consistían principalmente en la instancia que hacía la propuesta al Congreso Local. Dichos actores podían ser: las fracciones parlamentarias del propio Congreso, el Poder Judicial, una combinación del Poder Ejecutivo y Judicial y, en el caso del estado de Yucatán, la propuesta era realizada por organizaciones ciudadanas (DÍAZ-SANTANA 2011, 151).

concurrentes. Por ello, los recursos asignados para tal fin (350 millones de pesos) serán reintegrados en su totalidad a la Tesorería de la Federación durante el ejercicio presupuestal 2017” (TEPJF 2017, 105).

En cuanto a la conformación de los tribunales electorales, antes de la reforma cada entidad federativa precisaba en su Constitución la duración de sus magistraturas y el rango variaba de entre tres hasta diez años, en algunos casos con posibilidad de reelección y en otros con expresa prohibición. Dichos tribunales estaban conformados por entre tres y cinco magistraturas.

Por su parte, la reforma legal delimitó la duración de las magistraturas en su encargo, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) establece en su artículo 106 que las magistraturas permanecerán en su encargo por un máximo de siete años, de conformidad con lo que establezca la Constitución de cada Estado. El mismo ordenamiento señala en su artículo 108 que el presidente del órgano jurisdiccional será designado por votación mayoritaria de sus integrantes y dicha presidencia será rotatoria.

Las vacantes temporales, que no excedan de tres meses, serán resueltas conforme al procedimiento que determinen las leyes electorales locales. En caso de presentarse una vacante definitiva se deberá comunicar a la Cámara de Senadores a efecto de que se determine el procedimiento de sustitución (LGIPE ARTÍCULO 109).

El artículo 105 de la LGIPE establece que, las autoridades electorales jurisdiccionales gozan de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; además establece que los tribunales locales no podrán pertenecer a los poderes judiciales de las entidades federativas.

Este último ajuste revierte la incorporación de 19 organismos jurisdiccionales electorales locales que habían sido integrados al Poder Judicial de cada uno de sus estados: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Durango, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas (FÉLIX, MALDONADO Y CRISTÓBAL 2012).

En tanto los Artículos 106 y 107 de la LGIPE manifiesta que las autoridades jurisdiccionales locales serán las encargadas de resolver los medios de impugnación interpuestos en contra de todos los actos y resoluciones electorales locales, en términos de las leyes locales. Una vez terminado su encargo, las magistraturas electorales no podrán asumir cargo público en los órganos emanados de las elecciones sobre las cuales se hayan pronunciado, ni ser postulados para un cargo de

elección popular o asumir cargos de dirigencia partidista por un plazo equivalente a una cuarta parte del tiempo en que hayan ejercido su función.

Para garantizar la independencia y autonomía de las instituciones jurisdiccionales locales, la LGIPE establece que las y los magistrados electorales locales gozarán de las garantías judiciales que establece la CPEUM, cuyo contenido mínimo se integra por la permanencia, la estabilidad en el ejercicio del cargo por el tiempo de su duración y la seguridad económica (LGIPE ARTÍCULO 117). En ese sentido, el sueldo de los magistrados electorales locales debe ser contemplado por los Congresos Locales en el presupuesto anual y no podrá ser disminuido durante el tiempo que dure el encargo, de acuerdo con el Artículo 116 de la LGIPE.

En cuanto a la designación de magistraturas electorales mediante el nuevo procedimiento, la CPEUM establece en su artículo segundo transitorio que las magistraturas que se encuentren en funciones a la entrada en vigor de la legislación secundaria continuarían en su encargo hasta que se realicen los nuevos nombramientos. Esos nombramientos tendrían que realizarse con antelación al inicio del siguiente proceso electoral local, y en el proceso podrían participar las y los magistrados salientes.

Además de la licenciatura en derecho y la acreditación de conocimientos en la materia electoral, los requisitos para ser designada magistrada o magistrado electoral enfatizan la exclusión de personas con vínculos políticos; es decir, cargos directivos al interior de los partidos y cargos de elección popular o de designación directa del poder ejecutivo ya sea federal o local, por lo menos 4 años antes a la designación. Es así puesto que la labor de los órganos jurisdiccionales electorales es resolver disputas sobre el poder gubernamental, principalmente, y las preferencias partidarias podrían suponer un conflicto de interés para juzgar. Incluso, como lo afirma Díaz-Santana “los actores en disputa algunas veces utilizan los medios a su alcance para tratar de influir en las decisiones de los jueces o realizan juicios de valor que cuestionan sus decisiones y en consecuencia pueden afectar la legitimidad del proceso electoral” (2011,13).

El mecanismo de designación de las magistraturas se establece en las convocatorias respectivas y es la Comisión de Justicia del Senado la encargada de determinar la elegibilidad de las y los candidatos, mientras que la Junta de

Coordinación Política es la encargada de realizar la propuesta al pleno de la Cámara. El hecho de que la designación de las magistraturas electorales locales esté a cargo del Senado de la República elimina el posible sesgo partidista local, pero mantiene la decisión final en manos de un colegiado partidista. A diferencia del mecanismo de designación de las autoridades de los OPLE, la exposición de motivos de la reforma de 2014 no abundó en las razones para mantener la designación de estos actores en manos del Senado. Al respecto, incluso existen análisis que afirman que el involucramiento del Senado en el proceso de designación atenta contra la independencia de los órganos jurisdiccionales electorales locales, pues:

(...) no permite la selección exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, ni tiene en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar. Por ende, tal procedimiento no satisface las condiciones que exige la Convención para la implementación adecuada de un verdadero régimen independiente; por el contrario, es un régimen que permite un alto grado de discrecionalidad en la selección de los jueces electorales, por medio del cual las personas elegidas no serían necesariamente las más idóneas (MONTROYA 2019, 265).

3. CRITERIOS DE DESTITUCIÓN DE CONSEJERÍAS Y MAGISTRATURAS ELECTORALES SUBNACIONALES

Las razones y mecanismos para la destitución de las autoridades electorales también son características que deben ser específicas y ser respetadas para lograr la independencia de los órganos electorales. La reforma de 2014 estableció consideraciones claras para el procedimiento de remoción de consejerías electorales más no para la destitución de magistraturas. La destitución de las autoridades electorales locales le corresponde al órgano que las designó, por lo que la destitución de las consejerías electorales está a cargo del INE y la de las magistraturas electorales locales, en principio, a cargo del Senado de la República.

Las consejerías electorales locales están sujetas al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la CPEUM y pueden ser removidas por incurrir en alguna de las siguientes faltas, de acuerdo con el Artículo 102 de la LGIPE:

- a) Realizar conductas que atenten contra la independencia e imparcialidad de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros;

- b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;
- c) Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;
- d) Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes;
- e) Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo;
- f) Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo, y
- g) Violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el Instituto en términos de la Base V, Apartado B), inciso a), numeral 5 del artículo 41 de la Constitución. Para los efectos de este inciso se considera violación grave, aquélla que dañe los principios rectores de la elección de que se trate.

El procedimiento de destitución está regulado en la misma LGIPE, en su artículo 103 y establece que la Secretaría Ejecutiva del INE, a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, notificará a la consejería local cuando tenga conocimiento de hechos que actualicen alguna de las causales de procedencia de la remoción y cuando considere que existen elementos de prueba. En ese momento, notificará los detalles de una audiencia, los actos u omisiones que se le imputen, así como las consecuencias y el derecho a comparecer asistido por un defensor. La persona consejera deberá ofrecer elementos de prueba para la generación del dictamen que es presentado al Consejo General del INE. La remoción requiere ocho votos del Consejo General.

Las magistraturas electorales estatales gozarán de todas las garantías judiciales previstas en el artículo 17 de la CPEUM a efecto de garantizar su independencia y autonomía, cuyo contenido mínimo se integra por la permanencia, la estabilidad en el ejercicio del cargo por el tiempo de su duración y la seguridad económica.

La destitución de las magistraturas electorales está prevista por la CPEUM en su Título Cuarto y considera violaciones a la Constitución y leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales. Las magistraturas electorales también están sujetas al régimen de responsabilidades de las y los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la CPEUM. Podrán iniciarse procedimientos de juicio político, sanciones administrativas e incluso penales.

El artículo 117 de la LGIPE establece como causas de responsabilidad, las siguientes:

- a) Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función jurídico-electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros;
- b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;
- c) Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;
- d) Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones correspondientes;
- e) Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento;
- f) Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo;
- g) Utilizar en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial en los términos de la presente Ley y de la demás legislación de la materia;
- h) Sustraer, destruir, ocultar o utilizar indebidamente la documentación e información que por razón de su cargo tenga a su cuidado o custodia, con motivo del ejercicio de sus atribuciones, y

- i) Las demás que determinen las Constituciones Locales o las leyes que resulten aplicables.

No obstante, la LGIPE no es clara en el procedimiento que se deberá seguir para poder solicitar la remoción de una magistratura electoral.

Para el desarrollo de la investigación se realizó una búsqueda en los acuerdos de Consejo General del INE en los que se aprobara la remoción de alguna consejería electoral, así como en los datos presentados por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral respecto a los procedimientos de remoción iniciados en contra de consejerías electorales de los Organismos Públicos Locales. Tales datos muestran que, a partir de la reforma constitucional de 2014, se han instaurado 153 procedimientos, con motivo de la presentación de vistas o denuncias contra las consejerías. De estos, seis fueron presentados en 2014, 24 en 2015, 33 correspondientes a 2016,³ 22 del 2017, 36, en 2018,⁴ 15 en 2019 y 17 respecto al 2020 (corte al 14 de diciembre de 2020) (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2020, 3).

En cuanto a los procedimientos concluidos, el informe de la Unidad Técnica de lo Contencioso presenta que, al 14 de diciembre de 2020 se habían resuelto “132 procedimientos de remoción, de los que: 44 se desecharon (por incompetencia o improcedencia), cuatro fueron sobreseídos; dos de ellos en virtud de que los actores se desistieron de la acción y dos toda vez que el Consejero denunciado renunció a su cargo; 23 se tuvieron por no presentados,⁵ en

3 Se registraron 34 quejas en 2016; sin embargo, se precisa que el expediente identificado como UT/SCG/PRCE/PRI/CG/17/2016 no se cuenta en la estadística, toda vez que versa sobre un Consejero Electoral Local del INE y no sobre Consejeros de OPLE (inicialmente fue tramitado como PO, pero la Sala Superior del TEPJF lo reencauzó a remoción). Aquel fue resuelto mediante la resolución INE/CG552/2017 aprobada en la sesión del CG del INE celebrada el 22 de noviembre de 2017 (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2020, 3).

4 Se registraron 42 quejas en 2018; sin embargo, se precisa que los expedientes identificados como UT/SCG/PRCE/MORENA/JD08/MEX/5/2018, UT/SCG/PRCE/SMI/JL/OAX/6/2018, UT/SCG/PRCE/SRE/CG/10/2018, UT/SCG/PRCE/PAN/JL/PUE/13/2018, UT/SCG/PRCE/DMCV/CG/25/2018 y UT/SCG/PRCE/MELC/JL/GTO/27/2018 no se cuentan en la estadística toda vez que los mismos versan sobre los consejeros Electorales Distrital o Locales del INE y no sobre consejeros de OPLE (6) (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2020, 3).

5 Se tuvieron por no presentados en 2015, 2 asuntos (UT/SCG/PRCE/PRI/CG/14/2015 y UT/SCG/PRCE/PSM/CG/22/2015), en 2016, 5 asuntos (UT/SCG/PRCE/CJVS/JL/JAL/6/2016, UT/SCG/PRCE/MC/JL/VER/7/2016, UT/SCG/PRCE/MRCR/CG/14/2016, UT/SCG/PRCE/JAR/CG/22/2016 y UT/SCG/PRCE/PSDI/JL/COAH/26/2016); en 2017, 3 asuntos (UT/SCG/PRCE/PAN/CG/13/2017, UT/SCG/PRCE/GAFM/JL/COAH/15/2017 y UT/SCG/PRCE/GCV/JL/ZAC/20/2017); en 2018, 9 asuntos (UT/SCG/PRCE/SSH/CG/2/2018 y UT/SCG/PRCE/LRG/JL/HGO/3/2018, UT/SCG/PRCE/RRR/CG/4/2018, UT/SCG/PRCE/GGI/CG/11/2018, UT/SCG/PRCE/MORENA/JL/VER/19/2018, UT/SCG/PRCE/MSG/JL/CHIS/22/2018, UT/SCG/PRCE/RFT/JL/GTO/28/2018, UT/SCG/PRCE/

virtud de que los actores no desahogaron la prevención o bien fue insuficiente; dos fueron dados de baja administrativa; 49⁶ fueron declarados infundados y 10 fueron declarados fundados (cuatro de ellos estaban acumulados)” (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2020, 5).

En tal sentido, 12 consejerías han sido destituidas, previa interposición de medio de impugnación ante el TEPJF, como puede observarse en la Tabla I.

TABLA 1
Destitución de Consejerías Electorales Locales

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Entidad federativa	Consejerías removidas	Consejerías removidas	Consejerías removidas	Consejerías removidas	Consejerías removidas	Consejerías removidas
Chiapas	0	7	0	0	0	0
Colima	0	1	0	0	0	0
Morelos	0	0	0	0	0	1
Querétaro	0	0	1	0	0	0
Veracruz	0	0	1	0	0	0
Yucatán	0	0	1	0	0	0
Zacatecas	0	0	0	0	0	0
Total	0	8	3	0	0	1

Fuente: Elaboración propia con datos del INE, Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (17 de diciembre de 2020). INE. Obtenido del repositorio documental: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/117929>.

- JASD/CG/35/2018, UT/SCG/PRCE/JCSL/CG/40/2018 y UT/SCG/PRCE/ERLM/JL/ZAC/42/2018); y, en lo que va del 2020, 2 asuntos (UT/SCG/PRCE/SLZ/JL/NAY/2/2020 y UT/SCG/PRCE/UDT/OPLE/TAB/12/2020) (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2020, 5).
- 6 De los 49 expedientes declarados infundados, en el registrado bajo el número de expediente UT/SCG/PRCE/MORENA/CG/5/2017, mediante resolución de 23 de agosto de 2017, se decretó el sobreseimiento respecto a las y los consejeros Leticia Martínez Velázquez, René Vargas Pineda, Felipe Arturo Sánchez Miranda y Marisela Reyes Reyes, toda vez que, al momento que se emitió la resolución, ya no ostentaban el carácter de consejeros integrantes del IEPG (la última de las mencionadas por renuncia), y se declaró infundado el asunto respecto a los otros denunciados; la Sala Superior revocó esa resolución en el SUP-RAP-715/2017 de 14 de diciembre de 2017; en cumplimiento, el 23 de agosto de 2018 se emitió nueva resolución, en la cual se decretó el sobreseimiento respecto a la consejera Alma Delia Eugenio Alcaraz derivado de su renuncia al OPLE, y se declaró infundado el asunto respecto a los otros denunciados. De igual forma en los expedientes UT/SCG/PRCE/LCTG/JL/NAY/30/2018 y UT/SCG/PRCE/CZGP/JL/NAY/32/2018 se declaró el sobreseimiento respecto del consejero electoral Celso Valderrama Delgado, toda vez que, al momento de emitir la resolución, no ostentaba el cargo de consejero (derivado de su renuncia) (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2020, 5).

Ahora bien, las causas de las destituciones pueden observarse en la Tabla 2 y se relacionan con negligencia en declaraciones, nepotismo e, incluso, como en el caso de Chiapas, por negligencia y descuido en la postulación de candidaturas y paridad de género. Este último caso resulta interesante porque el INE resolvió destituir a tres consejerías por incumplir el registro de candidaturas durante el proceso electoral 2014-2015, alterar el listado nominal de votantes en el extranjero y otras irregularidades que fueron calificadas como manipulación y fraude. El TEPF confirmó la resolución y solicitó la remoción de las cuatro consejerías restantes (ANIMAL POLÍTICO 2016).

TABLA 2
Motivos de destitución de Consejerías Electorales Locales

	2016	2017	2020
Entidad federativa	Motivo de destitución	Motivo de destitución	Motivo de destitución
Chiapas	Por negligencia, ineptitud y descuido en la paridad de género en la postulación de candidaturas, y por irregularidades en el listado nominal del voto en el extranjero.		
Colima	Felicitas Alejandra Valladares Anguiano, por negligencia, ineptitud y descuido en las declaraciones realizadas por la consejera presidenta en un programa radiofónico en el que brindó datos incorrectos sobre el ganador de la elección a gobernador.		
Morelos	Ana Isabel León Trueba, por negligencia, como consecuencia de la falta de cuidado en el desempeño de las funciones que legalmente tiene atribuidas, así como aquellas que no ejerció, de modo que con ello provocó una afectación a la garantía de debido proceso y a los principios de certeza y profesionalismo.		





Querétaro	Jesús Uribe, por realizar conductas que atentaban contra la independencia e imparcialidad, y realizar acciones que implicaron subordinación a terceros luego de recibir remuneración por actividades docentes.
Veracruz	Jorge Alberto Hernández y Hernández, por participar en actos para los cuales estaba impedido y realizar nombramientos en contravención a la normativa aplicable, al participar en la contratación de su cuñada (entrevistó y votó).
Yucatán	Naybi Janeth Herrera Cetina, por participar en actos para los cuales estaba impedida, y realizar promociones y ratificaciones en contravención a la normativa aplicable, al participar en la contratación de su hermana (solicitó una bonificación y votó el nombramiento).

Fuente: Elaboración propia con datos del INE, Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (17 de diciembre de 2020). INE. Obtenido del repositorio documental: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/117929>.

En el caso de las magistraturas electorales el procedimiento de remoción, como se ha revisado, no es completamente claro. Para la obtención de datos, se revisaron notas de prensa y bases de datos de sentencias del TEPJF. No se encontraron solicitudes de juicio político interpuestas contra alguna magistratura electoral. De los datos obtenidos se encontró que en el periodo de revisión únicamente se destituyó a tres magistraturas: Tabasco en 2015, Tamaulipas en 2016 y Puebla en 2020. Las razones fueron las siguientes:

- Tabasco: enfrentar una denuncia por corrupción (XICOTENCATL 2017).
- Tamaulipas: incumplir con el requisito de no ocupar un cargo directivo partidista seis años inmediatos anteriores a su designación. Se desempeñó como secretario Electoral del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional (TAMAULIPAS 2016).
- Puebla: por no cumplirse el principio de paridad de género (SÁNCHEZ 2021).

Como es posible advertir de la revisión de los datos, el número de magistraturas removidas es considerablemente menor al número de consejerías. Resulta complejo conocer el número total de procedimientos iniciados en contra de magistraturas pues la ruta no es clara en la LGIPE o en alguna normativa. Asimismo, puede atribuirse a que los tribunales electorales locales no forman parte del Poder Judicial Federal o local, lo cual dificulta que una autoridad como el Consejo de la Judicatura pueda participar en la revisión de posibles irregularidades.

Se ha podido observar que, para ambos tipos de destituciones, los actores recurren a la última instancia en materia electoral, que es el TEPJF; en ese sentido, en el caso de la destitución de magistraturas, al carecer de una instancia intermedia que permita un mecanismo de presentación de pruebas y defensa, ni un procedimiento claro para ello, puede generar un desincentivo para denunciar irregularidades dentro de los órganos jurisdiccionales. De la misma forma, al ser una autoridad en la que sus integrantes son designados por un órgano político (Senado de la República), puede resultar un desincentivo intentar presentar alguna denuncia por temor a tener algún tipo de represalia política.

Ahora bien, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han sostenido, de manera reiterada, que la permanencia de las y los juzgadores en su encargo (principio de inamovilidad) y la seguridad económica son condiciones indispensables para lograr la independencia judicial de la función jurisdiccional.⁷ Así, bajo este principio,

7 En la sentencia SUP-JDC-921/2017, la Sala Superior del TEPJF analiza la procedencia de la restitución de un magistrado electoral del estado de Tabasco, luego de haber seguido juicio de procedencia y desafuero para seguir un proceso penal del cual resultó absuelto. En dicha resolución se realiza una reflexión sobre los principios que

algunas personas justifican la limitada regulación relativa a los procedimientos de destitución de las magistraturas electorales locales.

Asimismo, la Sala Superior del TEPJF ha señalado que:

(...) los magistrados electorales locales cuentan con el régimen de garantías individuales previstos en la CPEUM y que al respecto reconoce la LGIPE, por lo que es dable que la Sala Superior verifique su cumplimiento ante cualquier acto que pueda implicar su vulneración y restituya su observancia en los casos que así lo ameriten. (TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 2017)

Así, la Sala Superior, arribó a las siguientes conclusiones:

- Las magistraturas electorales estatales gozan de las garantías judiciales al igual que los demás juzgadores.
- Una de las garantías básicas es la independencia.
- La independencia de todo juzgador tiene un contenido mínimo, que se integra por el derecho a su inamovilidad en el cargo por el tiempo que haya sido designado y por la seguridad económica
- La remoción de un juzgador solo puede darse por causas excepcionales y justificadas.

En ese sentido, si bien el procedimiento de destitución de magistraturas electorales no es claro, lo cierto es que las tres destituciones tienen en común que han llegado al TEPJF para resolver en última instancia. En el caso de Tabasco el procedimiento comenzó con un proceso de desafuero a cargo del Congreso Local, luego de una supuesta irregularidad en la compra del inmueble sede del tribunal. El magistrado tuvo que ser restituido en su encargo y, posteriormente, lo nombraron titular de la fiscalía local de delitos electorales. En el caso de la destitución del magistrado de Tamaulipas, quien había ocupado un cargo en el PAN, la demanda fue presentada por un ciudadano ante la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y ante el TEPJF (TEPJF 2015, SUP-JDC-5133/2015). Ante la remoción, este fue nombrado secretario general del órgano jurisdiccional electoral.

rigen la permanencia de los magistrados electorales locales. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/JDC/SUP-JDC-00921-2017.htm>

Finalmente, en el caso de la destitución del magistrado electoral de Puebla, un grupo de mujeres aspirantes a ese cargo interpusieron una demanda ante el TEPJF para que se garantizara la paridad de género en la designación de esa magistratura.

Como es posible apreciar, no es el Senado de la República el órgano encargado de resolver, en primera instancia o segunda, respecto de la remoción de magistrados electorales locales, a diferencia del INE que sí lo es para los procedimientos de destitución de las consejerías electorales. También es posible distinguir que dos de los tres procedimientos se presentaron en contra de la designación y criterios de elegibilidad como el género y antecedentes partidistas y no así por responsabilidades administrativas, como sí lo es en caso de consejerías.

4. CONCLUSIONES

La designación de consejerías y magistraturas electorales, a partir de la reforma electoral de 2014, tomó caminos diferentes, incluso cuando se buscaba tener el mismo efecto de independencia. El INE es la instancia encargada de emitir una convocatoria por etapas claras para el concurso de aspirantes a ocupar una consejería electoral y el Senado de la República hace lo condicente para las magistraturas electorales. Sin embargo, el proceso de destitución para consejerías se encuentra regulado de forma clara, mientras que para las magistraturas se encuentra opacidad regulatoria.

El hecho de que sea el Senado de la República el órgano encargado de designar a las magistraturas electorales locales atenta contra la independencia de estas al tener un carácter partidista. Si bien hay análisis y justificación suficiente para que las consejerías sean designadas por el INE, para el caso de las magistraturas se carece de explicaciones claras en la exposición de motivos de la reforma. De la misma manera, no es clara la autoridad facultada para destituir a las magistraturas electorales locales ni el procedimiento claro para llevar a cabo tal procedimiento.

La discusión teórica sobre la ausencia de regulación para el procedimiento de destitución de magistraturas electorales locales es prácticamente nula. Es importante apuntar que una posible reforma electoral debería considerar la posibilidad de que las autoridades jurisdiccionales electorales locales pudieran

ser designadas por el TEPJF o, incluso, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de una convocatoria transparente que privilegie los méritos y habilidades de las magistraturas. Con esto último se fortalecería la legitimidad de esas autoridades. Asimismo, es indispensable señalar el procedimiento claro que se debe seguir para buscar la destitución de una magistratura.

Como apuntes para futuras investigaciones sería interesante realizar entrevistas a las magistraturas electorales locales para conocer las posibles causas de un bajo número de demandas para destitución; y las maneras en cómo podrían ser reguladas. Es necesario realizar eventos académicos que den pie a documentos de investigación más profundos, en los que, también, las autoridades electorales y legislativas, federal y locales, puedan pronunciarse al respecto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Animal Político. 2016. “Tribunal ordena destituir a todos los consejeros electorales locales en Chiapas”. *Animal Político*, Mayo 11. <https://www.animalpolitico.com/2016/05/tribunal-ordena-destituir-a-todos-los-consejeros-electorales-locales-en-chiapas/>
- Córdova Vianello, Lorenzo. 2008. “La reforma electoral y el cambio político en México”. *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, coordinado por Daniel Zovatto y Jesús Orozco Henríquez, 653-704. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Díaz-Santana, Héctor. 2011. “Autonomía, independencia y profesionalización de la justicia electoral local”. *Diagnóstico de la Justicia Electoral en las Entidades Federativas*, 141-159. México: Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana A.C.
- Félix Neira, Karla, Irene Maldonado Cavazos, e Irene Cristóbal Hernández. 2012. “Eficacia actual de la justicia electoral en las entidades federativas desde una perspectiva cuantitativa”. *Revista Justicia Electoral*, 1 (9): 265-295.
- Gilas, Karolina, y Carlos Soriano. 2018. *Conocimiento y Técnica en Material Electoral. Manuales del TEPJF. Proceso electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Instituto Nacional Electoral. 2020. *Informe que presenta la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral respecto a los procedimientos de remoción iniciados en contra de Consejeras y/o Consejeros Electoral de los Organismos Públicos Locales*. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/117929/InformeRemocion.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Méndez de Hoyos, Irma. 2015. *Órganos Electorales en América Latina, 2010-2012. Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015)*. Washington, D.C.: Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA).
- Medina Torres, Luis Eduardo. 2015. “La justicia electoral mexicana y la resolución de disputas en la gobernanza electoral”. *El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015*, coordinado por Miguel González Madrid y Alberto Escamilla Cadena, 261-273. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Montoya Zamora Raúl, 2019. La independencia electoral local desde la perspectiva del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Dikê, Revista de investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica*, 13 (25): 249-279.

- Rivera Loret de Mola, Gustavo. 2014. “Modalidades de selección de autoridades electorales en perspectiva comparada”. *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, coordinado por Luis Carlos Ugalde Ramírez y Gustavo Rivera Loret de Mola, 409-459. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Sánchez, Francisco. 2021. “Fredy Erazo: la historia detrás de su revocación como magistrado del TEEP”. *Intolerancia*, Enero 6. <https://intoleranciadiario.com/articulos/2021/01/06/972579-fredy-erazo-la-historia-detras-de-su-revocacion-como-magistrado-del-teep.html>
- Tamaulipas, Victoria. 2016. “Destituyen a magistrado electoral de Tamaulipas por vínculos con el PAN”. *La Silla Rota*, Abril 7. <https://lasillarota.com/estados/destituyen-a-magistrado-electoral-de-tamaulipas-por-vinculos-con-el-pan/109031>
- Vargas Gonzalez, Pablo. 2011. “México: reforma electoral de 2007 y su impacto en las elecciones locales”. *Justicia Electoral*, 1 (7): 117-149.
- Xicotencatl, Fabiola. 2017. “TEPJF ordena reinstalación de magistrado de Tribunal Electoral de Tabasco”. *Excelsior*, Noviembre 16. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/11/16/1201825>

NORMATIVA

- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. 2020. *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. http://www.diputados.gob.mx/eleccionconsecutiva2021/pdf/2_LGIPE_vigente_dof_13abr20_ART_238.pdf
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. 2021. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf
- Senado de la República. 2014. *Dictamen de las Comisiones Unidas de puntos constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia Política-Electoral. México- Senado de la República*. http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos1/docs/relevantes/RMPE_3-1.pdf
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2017. *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Expediente: SUP-JDC-921/2017*. <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/JDC/SUP-JDC-00921-2017.htm>

[Sobre la autora]

CECILIA AIDA HERNÁNDEZ CRUZ

Mexicana, politóloga por la Universidad Autónoma Metropolitana, máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca y candidata a doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Es titular de la Unidad Técnica de Vinculación con Organismos Externos del Instituto Electoral de la Ciudad de México.