

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA CONSEJERA BEATRIZ EUGENIA GALINDO CENTENO EN RELACIÓN AL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APROBÓ LA RESOLUCIÓN RELATIVA AL PROCEDIMIENTO DE REMOCIÓN UT/SCG/PRCE/PRI/CG/15/2015 INICIADO EN CONTRA DE LA CONSEJERA PRESIDENTA DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL DEL ESTADO DE COLIMA.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, formulo este voto particular en relación a lo siguiente:

No comparto la resolución ni las razones adoptadas en el procedimiento de remoción instaurado en contra de la Consejera Presidenta del Organismo Público Local Electoral de Colima, que declaró fundada la denuncia interpuesta y por ello, suspendió por treinta días sin goce de sueldo a la denunciada.

En principio, debo señalar que conforme lo dispuesto en el artículo 102, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se tiene que los Consejeros de los organismos públicos locales electorales, podrán ser removidos por el Consejo General al incurrir en causas graves, como tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que daban realizar.

Ahora bien, **la vía para sancionar dichas conductas**, siempre que queden debida y plenamente evidenciadas, **será el procedimiento de remoción de Consejeros Electorales**, y la **única sanción procedente es la remoción del cargo**, pues la

actualización de cualquiera de dichas conductas tipificadas y calificadas como graves, implica que carecen de los requisitos y aptitudes mínimas para seguir desempeñando la función pública que les fue encomendada.

Por su parte, la previsión normativa consignada en el párrafo 1 de ese artículo establece la posibilidad de que dichos funcionarios sean **también** sujetos de responsabilidad, pero **por otro catálogo** de conductas que se desarrollan en la ley de responsabilidades administrativas de cada entidad.

El Legislador fue claro al señalar de manera puntual, que los Consejeros de dichos organismos están sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la Constitución Federal; dicho título regula, en primer término, quiénes habrán de considerarse como servidores públicos —*artículo 108*-, entre ellos, los servidores públicos a los que tal norma otorga autonomía, como son, para el caso que nos concierne, los propios Consejeros de los Organismos Públicos Locales Electorales, **conforme a lo dispuesto en el artículo 116**, fracción IV, inciso c) de la referida ley fundamental.

Esto es, el citado artículo 102 contempla las **dos vías a través de las cuales se puede** hacer valer la presunta comisión de infracciones cometidas por los consejeros electorales locales, atendiendo a las peculiaridades de las conductas denunciadas o supuestamente cometidas, a la luz de su gravedad y a su propia naturaleza.

No hay que olvidar que **si bien el Consejo General del Instituto Nacional Electoral designa** a dichos funcionarios, **ello no significa que no estén sujetos a las normas** que rigen la función pública en la entidad en que desempeñen su encargo, pues en todo caso, es esa entidad quien suministra –por ejemplo- los recursos para que esos órganos autónomos locales puedan desempeñar sus funciones.

Además, conforme al principio de taxatividad de la ley, el Consejo General no podría conocer de hipótesis de infracción que competan a otras autoridades, e impide de igual manera a esta autoridad imponer sanciones que sólo corresponden a aquellas instancias sancionadoras en pleno acatamiento a los derechos, garantías y principios que se reconocen y desprenden de los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, así como que los previstos para la materia penal, resulten aplicables para el derecho administrativo sancionador.

Sobre esto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el Recurso de Apelación SUP-RAP-118/2016 y acumulados¹, en la parte en que da respuesta al agravio en que se pidió la **inaplicación del artículo 102**, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, sostuvo entre otras cosas:

*Que ...en el **derecho administrativo sancionador cobra vigencia** el principio de legalidad, al exigirse que tanto infracciones como sanciones estén plasmadas en la ley, en sentido formal y material*

Que este principio tiende a garantizar la seguridad jurídica, al permitir a los gobernados prever las consecuencias de sus actos, proscribiendo la arbitrariedad de la autoridad al

¹ Que revocó la resolución INE/CG80/2016 dictada por el CGINE, relativa al procedimiento de remoción de consejeros electorales del OPLE de Chiapas de clave UT/SCG/PRCE/CG/17/2015 y acumulados.

sancionarlos, al poder constatar si una conducta que se estima infractora, tal como se regula, ofrece una predeterminación inteligible, como vertiente del diverso principio de tipicidad.

*Del propio artículo 14, de la Constitución Federal, deriva el principio atinente a que **no puede haber delito sin pena, ni pena sin ley** específica y concreta para el hecho de que se trate;*

*Que conforme al principio de taxatividad, advertido el contenido de la norma sancionadora aplicada, el operador jurídico queda en aptitud de ejercer la función de imponer la sanción prevista en la ley, en la especie, **se insiste, la remoción del cargo** de los involucrados, porque la norma atinente fue diseñada por el legislador de forma abstracta para sancionar conductas concretas que estimó de la entidad suficiente hasta llegar a establecer ese reproche.*

Si bien es cierto el artículo 14 Constitucional deja a discrecionalidad de la autoridad competente determinar si algún proceder de los consejeros electorales se adecua a la definición legal correspondiente, también lo es que la sanción debe observar los principios de proporcionalidad al momento de imponerla, reunir los elementos que la hacen aplicable, y demostrar la responsabilidad del infractor.

Es en ese sentido, el principio de taxatividad refiere a la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la descripción de una conducta en la ley, e implica que ésta no sea de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, para **permitir la arbitrariedad en su aplicación**, sino por el contrario, que conforme a ésta, el grado de determinación de la conducta a sancionar debe ser tal que lo prohibido en la norma sea conocido en forma indubitable por sus posibles destinatarios, en el contexto en el cual se creó por **el legislador, lo que se traduce en la correcta**

aplicación de la ley en el acreditamiento de hechos infractores y en la imposición de las sanciones respectivas.

Al respecto, la Sala también consideró en la sentencia citada, que: *el legislador, para ser congruente con esa naturaleza y finalidad, debe definir el núcleo básico de las diversas infracciones y especificar las sanciones correspondientes a esas faltas, precisando los elementos a tomar en cuenta por la autoridad para adecuarlas a la noma en cada caso concreto.*

Se observa entonces que la exigencia de certeza de las normas sancionadoras-administrativas tiene una **doble dimensión**, a saber: por un lado, se dirige al legislador para **que las leyes sean claras y precisas y, por otro, se dirige a reducir la discreción de la autoridad administrativa** sancionadora, así como de los jueces para condenar, al obligarles a ceñirse al orden jurídico y prohibiéndoles la aplicación analógica de leyes sancionatorias.

Así, el grado de precisión exigible en la ley, depende de la cuestión particular de la materia, para **evitar el poder discrecional de parte de la autoridad**, con la suficiente precisión, teniendo **en cuenta el objetivo legítimo de la medida** para tutelar los principios de la función electoral y, al propio tiempo, dar al gobernado una protección contra las injerencias arbitrarias.

En distinto apartado de la citada sentencia, la Sala Superior argumentó que la Corte Europea de Derechos Humanos ha desarrollado los **requisitos que debe cumplir el establecimiento legal de una sanción** en aras de proteger la seguridad jurídica, señaló que de esa forma se logra contemplar en aquéllas normas que consagren una sanción, su carácter adecuado, accesible, suficientemente preciso y previsible, dado que, *las leyes claras, precisas y **cognoscibles por sus destinatarios permiten a los seres humanos elegir y trazar su actuar en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho.***

Por otra parte y en cuanto a la controvertida validez constitucional de la aparente sanción única contenida en el artículo 102 de la Ley General, contrario a lo señalado en el proyecto de remoción aprobado, tal como dijo la Sala Superior en la sentencia citada, **no es verdad que la ley aplicada deviene contraria al orden constitucional** al no contemplar un catálogo de sanciones para las distintas conductas infractoras en que pudieran incurrir tales funcionarios electorales, sino **al contrario, la Sala señaló que la Ley General no debe interpretarse de forma aislada**, y por ende, considerar que prevé **una sola sanción** ya que conforme al principio de legalidad, en vertiente de exacta aplicación de la ley, lleva a interpretarla **dentro de la sistemática** normativa en que está inmersa, porque las diversas conductas irregulares en que pueden incurrir los Consejeros Electorales Locales, están sujetas al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, **las que de acuerdo a la gravedad que revisten, se sancionan con hipótesis de diversa entidad.**

El principio de exacta aplicación de la ley contenido en el artículo 14 Constitucional implica para el caso, que únicamente se pueden reputar como infracciones, las conductas tipificadas en la norma, previamente al hecho concreto y la **imposibilidad de imponer sanciones por mera analogía o mayoría de razón.**

Por tanto, no es correcto que en el caso se acuda a la **aplicación supletoria** por mandato del Reglamento del Consejo General, a la Ley Federal del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, ante un supuesto vacío legal al solo contemplar como sanción a imponer, la remoción. Lo anterior se afirma, pues claramente está prohibido por disposición constitucional **la imposición de sanciones por mera analogía o mayoría de razón.**

Además, es falso que exista un vacío normativo o una falta de sanciones, pues como quedó ampliamente explicado, tanto el Constituyente como el Legislador previeron **distintos regímenes de responsabilidad** de los servidores públicos, y de manera particular, para el caso de los Consejeros electorales locales, el régimen de responsabilidad quedó en dos órganos.

Finalmente, es preciso señalar que tampoco se viola el artículo 22 de la Constitución, pues la remoción no es una sanción que resulte excesiva, ya que debe interpretarse que el Legislador consideró que las causas graves que enlistó en el párrafo 2 del referido artículo 102, son de tal magnitud que como sanción a imponer amerita la remoción a cargo por parte de la autoridad que los nombró.

Es por lo expuesto que emito el presente voto particular.

BEATRIZ EUGENIA GALINDO CENTENO
CONSEJERA ELECTORAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL