

El INE y el TEPJF frente a las violaciones legales y constitucionales ocurridas durante el proceso electoral 2023-2024

Pablo Xavier Becerra Chávez

Académico de Tiempo Completo, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa

XXXV Congreso Internacional de Estudios Electorales, 19-22 de noviembre de 2024

Toluca, Estado de México

Introducción

México vivió una transición a la democracia entre la última década del siglo pasado y la primera del actual. El núcleo de dicha transición se ubicó en el sistema electoral y de partidos, que pasó de ser un sistema de partido hegemónico, en el cual el gobierno tenía al servicio de ese partido al conjunto de instituciones gubernamentales y las relacionadas con la organización y calificación de las elecciones, a transformarse en uno crecientemente competitivo, con instituciones autónomas para la organización electoral y vigilancia sobre el uso de los recursos públicos.

Después de un periodo de elecciones competidas, que condujeron a tres alternancias en la presidencia de la república (2000, 2012 y 2018), el gobierno de Andrés Manuel López Obrador del izquierdista partido Morena inició un proceso de regresión autoritaria, cuyo objetivo prioritario ha sido desmantelar los dos pilares de la transición, el INE y el TEPJF, con la finalidad de generar las condiciones para el mantenimiento de su partido en el poder.

El proceso electoral de 2024 marca la consolidación del nuevo sistema de partido hegemónico, no solamente por los resultados electorales del partido Morena y sus aliados, sino sobre todo por el control que el presidente y su partido lograron sobre el INE y el TEPJF, que le permitió a su candidata Claudia Sheinbaum tener

un resultado abrumador y a su bloque oficialista alcanzar la mayoría calificada en las dos cámaras del Congreso.

El proceso electoral 2023-2024 estuvo manchado por múltiples violaciones constitucionales cometidas por el presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, y por la coalición gobernante Sigamos Haciendo Historia integrada por Morena, PVEM y PT.

El presidente López Obrador intervino ilegalmente en el proceso electoral, lo cual ya ha sido señalado en varias sentencias del TEPJF, por medio de sus conferencias de prensa, conocidas como “mañaneras”, incluso mucho antes del inicio del proceso electoral. Ya a lo largo del proceso electoral de 2021 AMLO intervino hasta el cansancio en el proceso electoral, lo cual fue señalado en su momento por el INE y el TEPJF. Apenas concluido dicho proceso el presidente se convirtió en el coordinador de los trabajos de elección del candidato de su partido y sus aliados, mediante “la carrera de las corcholatas”. Y, finalmente, ya iniciado el proceso electoral con sistemáticas intervenciones, en ocasiones a favor de su partido y su candidata, y en otras ocasiones en contra de la coalición opositora y su candidata.

Por su parte, la coalición integrada por Morena, PVEM y PT, violó la ley desde antes del inicio del proceso electoral, por lo menos desde junio de 2021, cuando inició la ya mencionada carrera de las “corcholatas”, en una verdadera pre-campaña más que adelantada. Continuó en junio de 2023 con la formalización del proceso para designar a la persona que supuestamente coordinaría los “comités de defensa de la transformación”, que en los hechos constituyó una precampaña anticipada. Esto fue una violación a la ley electoral que establece que el proceso electoral inicia en septiembre y las precampañas en noviembre.

Estas evidentes violaciones a la constitución y la ley le dieron a la coalición oficialista ventajas indebidas, con lo cual se rompió la equidad en la competencia. Lamentablemente, el INE y el TEPJF fueron totalmente ineficaces frente a estas violaciones que, sin lugar a dudas, influyeron en el resultado final de la elección.

Las reformas y las instituciones de la transición democrática

El año dos mil la transición cruzó la aduana de la alternancia, cuando el PRI perdió por primera vez la presidencia y el histórico partido opositor PAN inició un breve período de dos sexenios en el poder. La clave para ello fue la transformación de las instituciones electorales, la administrativa encargada de organizar las elecciones, y la jurisdiccional encargada de resolver los conflictos y de calificar las elecciones. De la Comisión Federal Electoral (CFE), controlada por el gobierno y el partido gobernante, se pasó al Instituto Federal Electoral (IFE), primero semiautónomo (de 1990 a 1996) y luego plenamente autónomo (1996-2013). Y finalmente se pasó al actual Instituto Nacional Electoral (2014 a la fecha).

En el ámbito jurisdiccional pasamos de un Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), con facultades muy disminuidas (1988), a un Tribunal Federal Electoral (Trifel) con algunas atribuciones adicionales, pero aún limitadas (1990-1994), hasta llegar al actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), con atribuciones mayores para la calificación final de las elecciones, tanto de diputados y senadores como de presidente de la república.

Esta nueva institucionalidad fue desarrollada por las sucesivas reformas electorales llevadas a cabo entre 1989 y 2014, en las que el partido hegemónico heredero de la Revolución mexicana, el Partido Revolucionario Institucional, negoció con los partidos opositores, principalmente el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), los distintos cambios que se sucedieron en ese cuarto de siglo. Por supuesto, en la primera época de las reformas el PRI se esforzó por no perder el control de la organización de las elecciones en el primer IFE (1990-1994), cuando el secretario de gobernación presidía su Consejo General, pero finalmente cedió ante la oposición y pactó la reforma de 1996, que abrió la puerta a la alternancia en el poder.

La reforma de 1996 consolidó la autonomía del IFE y su capacidad para organizar elecciones imparciales e íntegras, gracias a que el secretario de gobernación dejó de presidirlo y estableció la figura de un consejero presidente consensado entre todos los grupos parlamentarios. Al mismo tiempo continuó la

práctica introducida en la reforma de 1994 de nombrar a los consejeros electorales a propuesta de los partidos, tratando de equilibrar las diversas posiciones presentes en el organismo electoral, procurando que ninguno de los partidos por sí solo dominara los nombramientos. A esto se le llamó sistema de cuotas y algunos críticos lo satanizaron, pero, visto en perspectiva, fue una solución adecuada después de que el propio gobierno de Zedillo y su partido aceptaron la salida del secretario de gobernación.

El resultado de lo anterior se vio en la elección del año dos mil, cuando por primera vez en setenta años el partido hegemónico perdió la presidencia, y, además, lo que no es un hecho menor, lo aceptó. Una de las pruebas decisivas de toda transición a la democracia se había superado.

Pero para la elección de 2006 las cosas cambiaron, a pesar de que las reglas electorales seguían siendo las mismas. El candidato de la coalición de izquierda, Andrés Manuel López Obrador no aceptó el resultado electoral que le daba el triunfo al panista Felipe Calderón por la diferencia más pequeña de la historia (0.5%), reclamó que el IFE y el PAN habían instrumentado un gigantesco fraude electoral para despojarlo del triunfo, y encabezó la protesta postelectoral más masiva desde las movilizaciones de 1988. El resultado se plasmó en la reforma de 2007, que prohibió la contratación de tiempo en radio y televisión por parte de los partidos, al tiempo que estableció como única alternativa la de los tiempos otorgados por el IFE. También se establecieron en la ley nuevas causales para el recuento de los votos de las casillas, que había sido el principal reclamo del candidato opositor López Obrador. Al mismo tiempo se redujo la duración de las campañas y se estableció la figura de precampañas con tiempos acotados. Por supuesto, en el futuro inmediato los partidos se las ingeniarían para burlar estas nuevas reglas, particularmente lo que se refiere a las precampañas.

Como corolario de la reforma de 2007 se estableció el nombramiento escalonado de los consejeros del INE, al mismo tiempo que se aceptaron las autopropuestas en el proceso, pero finalmente la negociación de los partidos en torno a sus cuotas se imponía. Por supuesto, se ofreció como ofrenda a los

perdedores la cabeza del consejero presidente nombrado en 2003 y que estuvo al frente del INE en 2006, Luis Carlos Ugalde. Pero las reglas para la organización de las elecciones no cambiaron en lo sustancial.

En la elección de 2012 el margen del triunfo del candidato priista, Enrique Peña Nieto, ya fue muy superior al de 2006, pero aun así López Obrador repitió sus protestas contra un supuesto fraude electoral, pero su intensidad fue menor y el PRD ya no lo respaldó, por lo que finalmente el político tabasqueño se escindió y fundó su propio partido, Morena. Por eso la reforma de 2013-2014 fue negociada por los tres partidos de la transición (PRI, PAN y PRD), pero ya sin la presencia de López Obrador (no es ocioso recordar que cuando se realizó la reforma de 1996 AMLO era el presidente del PRD).

La transformación del IFE en INE fue el componente más relevante de la nueva reforma porque en lo fundamental se conservaron las reglas modificadas de 2007. De nuevo se produjo la negociación en torno a los nombramientos de consejeros entre los tres partidos de la transición, entre los cuales ya no se encontraba el partido en el que militaba AMLO, Morena, que estaba solicitando su registro. Por cierto, le correspondió al nuevo INE, encabezado por Lorenzo Córdova (hijo de Arnaldo Córdova, el connotado politólogo de izquierda convertido en asesor de AMLO en sus últimos años), otorgarle el registro a Morena en 2014.

Con este nuevo INE se produjo la tercera alternancia en la presidencia en 2018, con el triunfo de Morena, apenas reconocido legalmente cuatro años antes. Esta es la prueba más clara de que el sistema electoral organizado en torno al INE y al TEPJF funcionaba bien, producía elecciones imparciales e íntegras, en las cuales podía ganar cualquier partido, de izquierda o de derecha.

Durante el sexenio de AMLO

A pesar de la impecable elección de 2018, que le dio el triunfo, durante su sexenio el presidente López Obrador desarrolló una verdadera guerra contra el INE, guerra que se intensificó después de las elecciones de 2021, la consulta ciudadana y la revocación del mandato. No se trataba solamente de críticas ocasionales sino

de una auténtica guerra que se llevaba a cabo desde el palacio nacional todas las mañanas, que incluía ataques personales al presidente del INE y a algunos consejeros. De corruptos y cínicos no los bajaba y los acusaba de haber hecho fraudes electorales desde la fundación del INE, que coincide con el periodo neoliberal, según AMLO lo peor de la historia mexicana, periodo al que llama “neoporfirismo”. Como la mañanera era y, por lo visto, seguirá siendo un espacio de procesamiento de órdenes y consignas para los miembros del gobierno morenista y para los militantes y parlamentarios del partido, esos ataques presidenciales eran reproducidos por todos los medios. Esa misma estrategia usaría AMLO contra el Poder judicial y, particularmente, contra la Suprema Corte, hacia el final del sexenio.

En 2023 AMLO presentó una iniciativa de reforma constitucional en materia electoral, que, entre otras cosas proponía dismantelar al INE y al TEPJF, cambiando drásticamente el modelo electoral construido por las reformas de la transición. Pero nunca propuso una discusión seria con la oposición. Su planteamiento era que a su iniciativa no se le debía cambiar ni un punto ni una coma. Evidentemente no logró la mayoría calificada y fue desechada. En respuesta, el presidente mandó al Congreso su Plan B: un conjunto de reformas a seis leyes que igualmente cambiaba sustancialmente el modelo electoral, pero como se trataba de leyes reglamentarias no se necesitaba la mayoría calificada para su aprobación. Su mayoría en la cámara de diputados la aprobó el mismo día que la recibió, violando los procedimientos parlamentarios, y la envió al Senado, que se tardó un poco más. El propio coordinador de Morena en el Senado, Ricardo Monreal, planteó que el plan B de AMLO violaba al menos veintiún preceptos constitucionales, a pesar de lo cual el bloque oficialista en la cámara alta lo aprobó.

Evidentemente la oposición impugnó la reforma mediante una acción de inconstitucionalidad y la mayoría de la SCJN declaró inconstitucional la reforma por violación a los procedimientos legislativos previstos en el marco legal. López Obrador nunca perdonaría esa afrenta a su poder y en febrero de 2024, en pleno proceso electoral, dio a conocer su Plan C, que constaba de veinte iniciativas de reforma, de las cuales dieciocho eran constitucionales, entre las cuales se

encontraban la reforma judicial y la electoral. AMLO fraguaba su venganza contra los insolentes ministros de la Corte y los consejeros del INE que se atrevían a contradecirlo.

López Obrador desarrolló de manera consistente una estrategia para controlar al INE y al TEPJF. Para el INE trató de controlar los nombramientos de consejeros de 2020 y 2023, para lo cual logró que su partido y sus aliados controlaran el nombramiento de los integrantes del Comité Técnico de Evaluación, la instancia que filtra los nombres de los aspirantes que acuden a una convocatoria abierta. Así, con su mayoría calificada en la cámara de diputados logró colocar a dos consejeros en 2020 y a tres en 2023, entre ellos a la Consejera Presidenta.

Para controlar al TEPJF desarrolló una estrategia para cooptar a tres magistrados y neutralizar a los más independientes. Esto se complementó con la orden directa a los senadores de su partido y sus aliados para frenar el nombramiento de quienes debían cubrir las vacantes que se iban abriendo. El resultado fue que al inicio del proceso electoral solamente quedaban cinco magistrados en lugar de los siete que deberían ser. Lo mismo hicieron los senadores oficialistas con los nombramientos pendientes de magistrados de las salas regionales del TEPJF y de los tribunales locales. En alguna ocasión AMLO justificó esto con el absurdo planteamiento de que era mejor no nombrar a los magistrados faltantes porque los nuevos seguramente serían parte del “bloque conservador”.

Por lo tanto, desde antes de iniciar el proceso electoral el INE y el TEPJF ya habían sido “colonizados” por el partido gobernante. Por eso, desde mediados del sexenio, exactamente después de las elecciones de 2021, se echó a andar el proceso interno de los aspirantes del partido gobernante, a quienes el propio AMLO llamó “corcholatas” (porque si él era el “destapador”, entonces los aspirantes eran las “corcholatas”). Esto permitió a la y los aspirantes del oficialismo hacer precampaña más que adelantada por todo el país. Seguramente nunca se sabrá cuánto gastaron en estas actividades anticipadas: anuncios espectaculares, mantas, carteles, viajes, etc. Y por supuesto las autoridades electorales no pudieron o no quisieron detener estas actividades evidentemente violatorias de la ley. En el

TEPJF la nueva mayoría de tres magistrados pretextaba que esos evidentes actos anticipados de precampaña constituían “fenómenos inéditos” de la vida interna de los partidos. Solamente la magistrada Janine Otálora se atrevió a plantear con toda claridad que se trataba de una evidente violación a la ley electoral, por lo que dichos actos anticipados debían cesar de inmediato, pero la mayoría rechazó su propuesta. La magistrada Otálora merece especial reconocimiento porque también hizo planteamientos críticos en la discusión del dictamen que declaraba legal la elección de la Claudia Sheinbaum y en la discusión de la asignación de diputados de representación proporcional.

Después de la elección del Estado de México, en junio de 2023, AMLO dio el banderazo de salida para la organización del proceso de nombramiento de la persona que coordinaría los “comités de defensa de la transición”, en el cual se admitió, además de las cuatro “corcholatas” de Morena, a dos más, una del PT y otra del PVEM. Tanto AMLO como los dirigentes de los tres partidos involucrados insistían que no se trataba del proceso de elección de la persona que se haría cargo de la candidatura para el proceso electoral que iniciaría hasta septiembre y cuya precampaña por ley debía iniciar en noviembre. Evidentemente mentían y la mayoría de la Sala Superior del TEPJF los solapaba, con lo que se convertían en cómplices de esta evidente violación a la ley electoral. Lo mismo hacían desde el INE algunos de los nuevos consejeros.

Resultó evidente, entonces, que todo ese proceso que arrancó desde junio de 2021 y que alcanzó una nueva altura en junio de 2023 fue coordinado por el presidente López Obrador, quien, además se desempeñaba como coordinador general de la precampaña anticipada desde la tribuna presidencial de las conferencias mañaneras. Esta intervención fue tan obvia que no podía pasar desapercibida tanto en la Sala Regional Especializada como en la Sala Superior del TEPJF, y a pesar de la actitud parcial de la mayoría tuvieron que aprobar algunas sentencias que evidenciaban la violación de la ley por el mismísimo presidente López Obrador. En sus votos particulares al dictamen de calificación de la elección presidencial, la magistrada Janine Otálora y el Magistrado Reyes Rodríguez hicieron

notar que a pesar de estas sentencias el dictamen que finalmente se aprobó por la Sala Superior del TEPJF concluía que las intervenciones de AMLO habían sido esporádicas y no lograron influir en el curso de la elección presidencial. Los magistrados disidentes no planteaban que dichas intervenciones debieran conducir a la nulidad de la elección presidencial, pero sí sostenían que al menos se debía señalar ese comportamiento presidencial en el dictamen, como lo había hecho el TEPJF en 2006, cuando el presidente Fox tuvo algunas intervenciones contrarias al candidato opositor (que era, precisamente, AMLO), pero nunca de la manera sistemática y abrumadora como ocurrió ahora.

El punto culminante de esta estrategia de AMLO y su bloque oficialista fue la asignación de las diputaciones de representación proporcional por parte del Consejo general del INE y su ratificación por el TEPJF. Inmediatamente después de la jornada electoral del 2 de junio AMLO puso a su secretaria de gobernación Luisa María Alcalde a desarrollar en la mañana cómo debía ser la asignación de las diputaciones, la cual debía dar como resultado la mayoría calificada para la coalición de Morena y sus aliados. AMLO se dedicó a repetir esto durante los siguientes dos meses y a denunciar a la oposición, a los periodistas, a los analistas y cuantos más se le ocurrieran, de organizar una verdadera conspiración para arrebatarle al bloque oficialista la mayoría calificada que según él ya estaba decidida. Los analistas publicaban y debatían en los medios sus propuestas contrarias a la mayoría calificada, pero AMLO presionaba y amenazaba desde la tribuna presidencial.

Finalmente, en el Consejo General del INE se impuso la posición de otorgar la mayoría calificada por siete votos contra cuatro y en el Tribunal se impuso por cuatro votos contra uno.

No sólo se le dio a Morena y sus aliados la mayoría calificada, sino que también se impidió que la oposición pueda iniciar una acción de inconstitucionalidad desde la Cámara de Diputados, donde Morena y sus aliados alcanzaron el 72.8% de los asientos (con el 54.7% de la votación), mientras que la oposición solamente obtuvo el 27.2% de la representación (con el 41.4% de los votos).

Teóricamente en el Senado Morena y sus aliados no lograron la mayoría calificada, se quedaron a tres escaños, con 83 escaños (el 64.8% de la cámara), mientras la oposición en su conjunto obtuvo 45 (el 35.2%). Esta situación le permitiría a la oposición frenar los intentos de reforma constitucional del bloque oficialista, así como mantener la capacidad para iniciar acciones de inconstitucionalidad. Pero con la cooptación de dos senadores del PRD, que lograron entrar como senadores de primera minoría, y uno del PAN, Morena y sus aliados alcanzaron dicha mayoría, que por lo tanto no es atribuible a decisiones de las autoridades electorales. Así, en la cámara alta Morena y sus aliados llegaron al: 67.07% contra 32.03% de la oposición.

Con eso, el bloque oficialista amarró la posibilidad de concretar reformas constitucionales y de impedir las acciones de inconstitucionalidad, a excepción de las leyes electorales que pueden ser impugnadas por los partidos.

Esa decisión ha sentado las bases para la transición a un régimen político autoritario, porque ahora el bloque gobernante no tiene límite para reformar cualquier aspecto de la Constitución, como ya lo ha hecho con la reforma judicial que verdaderamente tiene la finalidad de dismantelar al poder judicial, que detuvo muchas de los excesos presidenciales. López Obrador consumó su venganza en su última semana en la presidencia. Pero también está ocurriendo con otras reformas que están siendo procesadas por la vía rápida, como la incorporación de la Guardia Nacional a la Sedena, la desaparición de los organismos autónomos, más las que se acumulen en el actual período ordinario de sesiones del Congreso.

Por ahora la presidenta Sheinbaum ha planteado que la reforma electoral (también incluida en el plan C) no es una prioridad, por ahora. Dado que la primera reforma constitucional que aprobó la legislatura instalada el primero de septiembre de 2024 es la judicial, que implica la elección de jueces, magistrados y ministros, por ahora el nuevo gobierno necesita al INE y al TEPJF, que en buena medida ya son controlados por el morenismo. Pero falta por ver qué ocurrirá cuando la elección prevista para el primer domingo de junio de 2025 sea un fracaso, como la mayoría de los análisis serios sugiere. Previsiblemente el gobierno de Sheinbaum y su

mayoría en el Congreso culpen a las instituciones electorales y las fulminen con una reforma tan destructiva como la que se ha aprobado en materia judicial. Con la mayoría calificada del oficialismo no se puede descartar cualquier solución extrema.

Por estas razones es que se puede sostener que Morena ya es un partido hegemónico, porque no solamente ha consolidado una votación considerable, para lo cual también utiliza a sus partidos aliados, el PT y el PVEM, como verdaderas extensiones suyas, lo que le ha permitido ganar la presidencia, la mayoría calificada en las dos cámaras del Congreso, la mayoría de las gubernaturas de los estados y la mayoría de los congresos locales; sino que además ha consolidado un modelo de utilización plena de los recursos gubernamentales por medio de una política social que se ha constituido en una verdadera compra del voto institucionalizada y plenamente legalizada. Asimismo, ha consolidado su control sobre las instituciones electorales, el INE y el TEPJF, con la finalidad de controlar a futuro las elecciones, como ocurrió en 2024. Evidentemente, el propósito de AMLO y ahora de su sucesora, Claudia Sheinbaum, es establecer las condiciones para que su partido gobierne muchos sexenios, por la buena o por la mala.