

# **El Instituto Nacional Electoral y los Organismos públicos**

## **Locales Electorales: una relación difícil**

Pablo Xavier Becerra Chávez<sup>1</sup>

Ana Elisa Banderas Miranda<sup>2</sup>

Correo: [pablojbch@yahoo.com.mx](mailto:pablojbch@yahoo.com.mx)

Correo: [anaelisabanderas@yahoo.com](mailto:anaelisabanderas@yahoo.com).

Ponencia para el XXIX Congreso Internacional de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales. Monterrey, Nuevo León, 6-9 de Noviembre de 2018.

---

<sup>1</sup> Profesor investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapalapa, adscrito a la licenciatura en Ciencia Política.

<sup>2</sup> Profesora investigadora en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

## Introducción

La reforma electoral de 2013-2014 transformó al Instituto Federal Electoral, la pieza estratégica de la transición mexicana a la democracia, en Instituto Nacional Electoral (en adelante, INE). No se trató solamente de un cambio de nombre, sino que implicó la construcción de un sistema electoral nacional, en cuya cúspide se encuentra el INE, el cual establece relaciones peculiares con los organismos públicos locales electorales (en adelante, OPLEs). Antes, el IFE solamente mantenía relaciones de cooperación con los institutos locales, por ejemplo, para proveerles el padrón y la lista nominal de electores de cada entidad, pero ahora el INE establece relaciones de mando y coordinación sobre los OPLEs, al punto que es el Consejo General del INE el que nombra y puede remover a los integrantes del órgano de dirección de éstos. Además, el INE concentra ahora muchas de las funciones de organización de las elecciones locales, como la capacitación y el nombramiento de los funcionarios de casilla, así como la fiscalización del origen y uso de los recursos financieros de los partidos políticos. Por si lo anterior fuera poco, el INE puede asumir la organización de alguna elección local o atraer algún aspecto de la misma.

Se trata, entonces, de un nuevo modelo de organización de las elecciones, tanto federales como locales, que ha implicado una fuerte centralización de atribuciones en el INE, que ya se ha puesto a prueba en las elecciones del periodo 2015-2018, el cual incluye dos elecciones federales y cuatro años de elecciones locales.

Durante la discusión de la reforma se llegó a considerar la posibilidad de desaparecer a los institutos electorales locales y concentrar sus funciones en la autoridad nacional. De hecho, así se contemplaba en el Pacto por México, suscrito al principio de la administración de Peña Nieto. Los partidos opositores, PAN y PRD sostenían que los gobernadores y las mayorías del PRI en los congresos locales impedían la existencia de organismos realmente autónomos, por lo que proponían su sustitución por un súper organismo nacional (el INE) que organizara tanto las elecciones federales como las locales. Evidentemente ni el PRI, ni los gobernadores aceptaron tal idea y finalmente quedó el híbrido que finalmente resultó, con un INE sobrecargado de atribuciones y unos OPLEs muy disminuidos (Zamitz, 2016. También Loza y Méndez, 2016).

En este trabajo se analizará en primer lugar la peculiar relación entre el INE y los OPLEs, tal como la define el marco legal, desde la Constitución (CPEUM, en adelante) hasta la ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). En segundo lugar se estudiará el desempeño del INE en una de sus atribuciones más importantes en su relación con los OPLEs: las designaciones de los consejeros de los órganos superiores de dirección de los OPLEs, sus Consejos Generales. Se analizará con más detalle el primer ciclo de designaciones, el cual tuvo lugar entre septiembre de 2014 y octubre de 2015, debido a que se cuenta con información y análisis. Los nombramientos de 2017 y 2018 serán abordados de manera más breve. Un análisis más detallado al respecto queda para un futuro estudio. La lógica de cuotas partidarias que ha determinado el nombramiento de los consejeros del INE (Becerra, 2016: 15-26) se ha reproducido en el nombramiento de los consejeros de los OPLEs.

En tercer lugar, se estudiará la actuación del INE y los OPLEs en dos episodios importantes: la destitución de los consejeros del OPLE de Chiapas y de la Consejera Presidenta del OPLE de Colima. En cuarto lugar, se estudiarán algunos ejemplos de la asunción total por el INE de procesos electorales locales: elección extraordinaria de Gobernador de Colima de 2015-2016 y la elección de diputados al Congreso constituyente de la Ciudad de México. También se estudiará el caso de asunción parcial de algunas funciones locales por parte del INE, como en el caso de Nayarit.

La interrogante que recorre el trabajo es hasta qué punto el modelo establecido por la reforma de 2014 superó los problemas diagnosticados (control por parte de los gobernadores) y mejoró la calidad de los procesos electorales locales.

## **1. La creación del Instituto Nacional Electoral y los OPLEs**

La reforma de 2013-2014 constó de dos etapas. La primera fue la reforma constitucional que estableció las bases fundamentales del nuevo sistema electoral centrado en el INE. La segunda etapa incluyó la aprobación de las nuevas leyes, llamadas ahora generales porque son de aplicación tanto para las elecciones federales como para las locales. Las principales que tienen que ver con las atribuciones del INE son la Ley General

de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante LGIPE), que retomó buena parte del articulado del anterior COFIPE, y la Ley General de Partidos Políticos (en adelante LGPP), que se elaboró a partir del libro segundo del COFIPE con algunos añadidos.

La nueva redacción del artículo 41 constitucional estableció que el INE tiene atribuciones exclusivas en procesos federales, tales como el acceso a las prerrogativas de candidatos y partidos, la preparación de la jornada electoral, la producción de materiales electorales, los escrutinios y cómputos, las declaraciones de validez y el otorgamiento de constancias de las elecciones de diputados y senadores, así como el cómputo de la elección presidencial en los distritos. La novedad consistió en que el INE también tiene un conjunto de atribuciones en procesos tanto federales como locales: capacitación, geografía, padrón y lista de electores; ubicación de casillas y designación de los funcionarios de sus mesas directivas; las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas, observación y conteos rápidos; finalmente, la fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos. El propio artículo 41 constitucional plantea que el INE puede delegar la función de fiscalización en los institutos locales; asumir directamente las actividades de éstos; delegar en ellos las atribuciones del propio INE, o bien atraer a su conocimiento cualquier asunto propio de los institutos locales.

El artículo octavo transitorio de la reforma constitucional estableció que, una vez integrado el INE, estarían delegadas a los OPLEs las funciones de capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de mesa de casilla, todas ellas correspondientes a los procesos electorales locales. Sin embargo, el Consejo General nombrado en abril de 2014 resolvió el 14 de julio del mismo año reasumir dichas funciones, posibilidad permitida por el mismo transitorio citado, debido a la necesidad de implementar la casilla única en las elecciones concurrentes de 2015 (Ver Acuerdo **INE/CG100/2014**)

La legislación secundaria le agregó al INE 74 nuevas atribuciones de carácter nacional, adicionales a las que ya tenía el IFE en materia de elecciones federales. Se pueden agrupar dichas atribuciones, de acuerdo al Secretario ejecutivo del IFE desde 2008 y actualmente del INE, Edmundo Jacobo Molina (2014b; pp. 14-15. Ver también INE, 2014) en las siguientes áreas, de las cuales se destacan las directamente relacionadas con los procesos electorales locales y, por lo tanto, con los OPLEs:

a) Capacitación y organización electoral: ocho atribuciones, entre las cuales las principales son:

- Implementar la casilla única en elecciones concurrentes.
- Emitir las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de impresión de documentos y producción de materiales electorales.

b) Encuestas, PREP, sondeos y conteos rápidos: cuatro atribuciones, entre las cuales la más importante es:

- Emitir las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas, sondeos de opinión y conteos rápidos.

c) Registro Federal de Electores: cuatro atribuciones:

- Definir los distritos electorales y su división en secciones electorales en las entidades federativas.
- Emitir los criterios generales para la distritación tanto federal como local.
- Integrar el padrón y la lista de electores para los procesos electorales tanto federales como locales.
- Emitir los lineamientos para la utilización del padrón electoral y las listas de electores en los procesos electorales locales.

d) Voto de los mexicanos en el extranjero: una atribución:

- Implementar la credencialización de los mexicanos en el extranjero, aplicable tanto para elecciones federales como locales.

e) Radio y televisión: En esta área desde la reforma de 2008 el INE es la autoridad única para la administración de los tiempos que corresponden al Estado, tanto en procesos federales como en locales.

f) Servicio Profesional Electoral Nacional: seis atribuciones, de las cuales la principal es:

- Integrar y actualizar el catálogo de cargos y puestos del SPEN para su aprobación por la Junta General Ejecutiva. Este SPEN sustituye al anterior Servicio Profesional Electoral, que solamente incluía al personal del IFE, y considera ahora tanto al personal al servicio del INE como el que está al servicio de los OPLEs.

g) Fiscalización: quince atribuciones, entre las cuales está la siguiente:

- Fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, en los niveles federal y local, así como todo lo necesario para ello (sistemas de contabilidad en línea, desarrollo de mecanismos electrónicos, revisión de auditorías, informes y proyectos de resolución, etc.).

h) Vinculación con los OPLEs: nueve atribuciones, entre las cuales:

- Elección y remoción del consejero presidente y los consejeros electorales de los OPLEs.
- Asumir directamente (total o parcialmente) la realización de las actividades propias de los OPLEs.
- Delegar atribuciones a los OPLEs, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento.
- Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los OPLEs cuando su trascendencia lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

i) Capacitación, organización electoral y educación cívica: ocho atribuciones, entre las cuales:

- Capacitar a los funcionarios de casilla para las elecciones federales y locales.

Por lo enumerado, resulta evidente que la reforma sobrecargó al INE de atribuciones. A pesar de estar presente la posibilidad legal de delegar en los OPLEs algunas atribuciones, el CG-INE decidió el 14 de julio de 2014 reasumir las que el artículo octavo transitorio de la reforma constitucional (la capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas) había delegado en los OPLEs, con la finalidad de hacer viable la operación de la casilla única. (Ver Acuerdo *INE/CG100/2014*, del 14 de julio de 2014. Para la casilla única, véanse los acuerdos *INE/CG114/2014*, del 13 de agosto de 2014, y el *INE/CG112/2015*, del 25 de marzo de 2015). Esto ha implicado que desde 2015 hasta 2018 el INE ha sido la autoridad encargada de la capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de casilla, tanto en el nivel federal como en el local. En estas materias los OPLEs solamente son testigos y acompañantes de lo que hace el INE.

## **2. La designación de los Consejeros de los OPLEs**

Uno de los aspectos destacados de la reforma electoral es el de la renovación de las autoridades electorales locales, tanto las administrativas como las jurisdiccionales, debido a que los dirigentes del PAN y del PRD sostenían que dichas autoridades eran controladas por los gobernadores de los estados. De acuerdo a esta visión, lo anterior era posible porque los consejeros de los institutos y los magistrados de los tribunales electorales locales eran nombrados por los congresos locales, los cuales estaban controlados por el partido del gobernador.

La reforma constitucional trasladó los nombramientos a instancias nacionales: el de consejeros de los OPLEs al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en tanto que el de magistrados de los tribunales locales fue trasladado al Senado.

El Consejo General del INE tiene a su cargo la designación y la remoción de los integrantes del órgano superior de dirección de los OPLEs. Para ambas se requiere una mayoría de ocho votos (artículos 101 y 103 de la LGIPE). El artículo 116 constitucional establece las bases generales a las que se sujetará dicha designación. El órgano superior de dirección, que también recibe el nombre de Consejo General en las leyes electorales locales, se integra por un consejero Presidente y seis consejeros electorales con derecho a voz y voto. Al igual que en el Consejo General del INE, el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos solamente cuentan con derecho a voz.

Quienes aspiren a ser consejeros deben ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, requisito que contrasta con el que deben satisfacer los consejeros de los Consejos locales del INE, previsto en el artículo 66 de la LGIPE, de tener residencia de dos años en la entidad federativa correspondiente. El mismo artículo 116 constitucional remite a la ley secundaria (la LGIPE) para el detalle de los requisitos exigibles. Los consejeros electorales duran en el cargo siete años, no pueden ser reelectos y no pueden tener otro empleo remunerado. Ni el articulado ordinario del texto constitucional ni el de la LGIPE establecen la renovación escalonada de los consejeros de los OPLEs, a diferencia de lo correspondiente a los consejeros del INE cuya renovación escalonada está prevista en el

artículo 36 de la LGIPE y en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional (pero ya no en el artículo 41 constitucional como ocurría antes). Es el artículo décimo transitorio de la LGIPE el que establece la renovación escalonada cada tres años de los consejeros de los OPLEs, lo que implicó que para su primer nombramiento tendrían las siguientes temporalidades:

- a) Tres consejeros para tres años;
- b) Tres consejeros para seis años, y
- c) El consejero Presidente para siete años.

Los requisitos (artículo 100 de la **LGIPE**) son similares a los establecidos para los consejeros del CG del INE, con excepción del que plantea que se debe ser originario de la entidad o bien residente en ella por cinco años antes de la designación, que proviene del artículo 116 constitucional. Se establece también la exigencia de no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral en la entidad. Hay que recordar que en la convocatoria para la designación de los miembros del CG del INE, publicada antes de la aprobación de la LGIPE, se incluyó el requisito de no haber sido miembro del servicio profesional electoral del IFE (retomado del COFIPE) o de alguno de los institutos locales (no previsto en ley alguna, hasta ese momento), lo cual limitó la participación en ese proceso de muchos posibles aspirantes que contaban con los conocimientos y la experiencia en materia electoral. Por el contrario, en la convocatoria del INE para la primera designación de los consejeros de los OPLEs se omitió este requisito con el argumento de que el servicio profesional electoral nacional aun no existía.

El artículo 101 de la LGIPE establece las bases para la designación de los consejeros. El CG del INE emite una convocatoria pública para cada entidad federativa, en la cual se deben considerar los cargos y periodos a designar, plazos, órganos ante los que se deben inscribir los interesados, requisitos, documentación y el procedimiento a seguir. La Comisión de vinculación con los OPLEs del INE tiene a su cargo el desarrollo, la vigilancia y la conducción del proceso. Esta comisión puede allegarse de información complementaria para llegar a las propuestas de consejeros. La ley no lo detalla, pero se entiende que esta información puede ser resultado de exámenes, entrevistas, etc. Se establecen dos modalidades de designación: a) si solamente se designa una vacante, la Comisión



presentará al CG del INE una lista de hasta cinco nombres; b) si se designa a la totalidad de los consejeros, se presentará una sola lista con todos los candidatos a ocupar todas las vacantes. Finalmente, el CG del INE realiza la designación por mayoría de ocho votos.

Además de nombrarlos, el CG-INE también puede remover a los consejeros de los OPLEs, por algunas de las siguientes causas graves (artículos 102 y 103 de la LGIPE):

- 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, y
- 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 suma, entonces, el nombramiento y la remoción de los consejeros de los OPLEs están en manos de los integrantes del CG del INE, lo que los coloca objetivamente en condiciones de subordinación. Supuestamente esto expulsaría a los gobernadores y a los partidos políticos de la integración de los organismos locales, pero evidentemente no ocurrió así, debido a que los consejeros del INE fueron nombrados por los partidos representados en la Cámara de Diputados con arreglo a un sistema de cuotas que garantiza que los así nombrados son personas cercanas a los partidos. Por lo tanto, el nombramiento de los consejeros de los flamantes OPLEs estuvo marcado desde un principio por las cuotas

de los partidos y, ahora también, de los propios consejeros del INE, que también aprovecharon para colocar a sus colaboradores y gente de confianza.

Para el primer nombramiento de los consejeros de los OPLEs, la Convocatoria respectiva fue aprobada por el Consejo General del INE el 20 de junio de 2014 y difundida en su portal de internet (Acuerdo **INE/CG69/2014**). Este primer nombramiento tuvo como destinatarios a los OPLEs de las entidades que tendrían elecciones en 2015: Baja California sur, Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán.

Se inscribieron 3,416 aspirantes, entre los cuales se encontraban muchos de los consejeros en funciones y quienes ya han ocupado antes ese cargo en sus estados. Además, dado que no se estableció en la convocatoria el requisito de no haber sido miembro del servicio profesional electoral durante el último proceso electoral (cuestión que fue confirmada por el tribunal electoral), se inscribieron también muchos funcionarios electorales federales y locales.

Se sabe que 77% de los consejeros en funciones de las 18 entidades involucradas se inscribieron como aspirantes, de los cuales cabe destacar la presencia de 13 presidentes que aspiraban a repetir en el cargo (**Reforma**, 19 de julio de 2014). Del total de aspirantes, el 65% correspondía a hombres y el restante 35% a mujeres. El CG del INE aplicó el criterio de paridad de género (no establecido ni en la Constitución ni en la LGIPE), de tal manera que del examen de conocimientos que se aplicó solamente pasarían a la siguiente etapa las 25 mujeres y los 25 hombres con calificaciones más altas. La siguiente etapa incluía la elaboración de un ensayo presencial, una evaluación curricular, una entrevista y las observaciones de los partidos políticos. Al final de ese proceso, el Consejo General del INE nombró a seis consejeros electorales y un consejero presidente por OPLE, procurando que al menos tres correspondieran al mismo género.

De 3,416 personas que se inscribieron en todo el país, solamente 2,951 cubrieron satisfactoriamente los requisitos para realizar el 2 de agosto el examen de conocimientos compuesto por 90 preguntas de opción múltiple. El periodista Ricardo Alemán (*El*

*Universal*, 22 de septiembre de 2014) planteó que el haber programado el examen en dos turnos, uno en la mañana y otro en la tarde del mismo día, permitió que algunos aspirantes del primer turno sacaran el examen y lo filtraran a otros que lo realizarían por la tarde. Hay que aclarar, sin embargo, que el examen se realizó en computadora, en línea con el CENEVAL, por lo que la acción de “sacar” el examen habría implicado que uno o varios supuestos aspirantes copiaran el examen en papel o lo memorizaran, completo o en partes, para posteriormente resolverlo y pasarlo a los sustentantes vespertinos. El argumento de Alemán plantea que los beneficiarios de esa acción habrían sido funcionarios de distintos niveles que habrían enviado a sus subordinados a sacrificarse. Puede ser una especulación pero vale la pena rescatarla como muestra del clima de desconfianza. Otra posibilidad era que los consejeros del INE hubieran tenido acceso al examen y lo hubieran filtrado a las personas que les interesaba que quedaran. Por supuesto, se trata de una posibilidad hipotética, de la que no tenemos pruebas y por tanto solamente planteamos como una hipótesis.

Los aspirantes que se ubicaron entre las y los 25 mejor evaluados sustentaron un ensayo presencial, también en línea, durante dos horas del día 23 de agosto, lo que permitió que las listas por entidad se redujeran. De quienes pasaron la etapa del ensayo se produjo una nueva depuración por medio de la valoración curricular (formación, trayectoria profesional, etc.) que practicaron los consejeros del INE. Algunos aspirantes rechazados se inconformaron ante el propio INE o ante el TEPJF, ante lo cual el primero accedió a incorporar a algunos aspirantes a la etapa de entrevistas. Por supuesto, no faltaron acusaciones de que esto fue resultado de las presiones de los partidos o de la filiación política de los consejeros del INE. Finalmente se pasó a una etapa de observaciones de los partidos a las listas. En el camino se fueron acumulando impugnaciones de aspirantes, algunas ante el TEPJF, otras más directamente ante la comisión de vinculación. Esto permitió que el 17 de septiembre, un día antes de las entrevistas, se informara que habían sido eliminados 19 aspirantes y reincorporado otros 34, sin mayor explicación.

Lo interesante es que en las etapas reseñadas fueron quedando fuera algunos consejeros locales en funciones, algunos de los cuales ni siquiera lograron ubicarse entre las y los 25 mejor evaluados, pero otros lograron ser nombrados de nuevo. Hay que recordar

que esos consejeros fueron nombrados en su momento por los congresos locales de sus entidades, o por la ALDF en la capital, más por sus afinidades políticas que por sus conocimientos y experiencia en materia electoral. Un caso interesante es el del Distrito Federal, de cuyo instituto electoral local se presentaron al proceso seis de sus siete consejeros, pero solamente dos de ellos (la consejera presidenta y otra consejera) lograron colocarse entre los mejor evaluados, pero finalmente no lograron quedar entre los nombrados. Del Estado de México ninguno de los consejeros en funciones logró pasar a la última etapa. Al parecer, en estos dos casos se trató de una decisión política consensada entre los consejeros del INE para no incluir a ninguno de los anteriores consejeros locales, debido a sus muy evidentes vínculos partidarios (con el PRD en el caso del D. F. y con el PRI en caso del Estado de México).

El viernes 26 de septiembre a las 20 horas se reunió la comisión de consejeros que tenía a su cargo la conducción del proceso y en tiempo récord aprobó las propuestas para los 18 OPLEs que debían renovarse. A primeras horas de la mañana del sábado 27 los partidos políticos fueron los encargados de hacer las primeras filtraciones de las listas, lo que sugiere que los consejeros las aprobaron en estrecho contacto con los dirigentes partidarios, o que en algunos casos fueron éstos los que propusieron directamente los nombres que debían quedar. Ya cuando las filtraciones eran escandalosas, al mediodía del sábado 27, la lista completa fue publicada en la página del INE, sin explicación o fundamentación alguna.

Finalmente, el día 30 de septiembre el Consejo General del INE discutió y resolvió el nombramiento de 126 consejeros de los 18 OPLES que tendrían elecciones en 2015. Las propuestas para once OPLEs se aprobaron por unanimidad, en tanto que para los restantes siete se registró el voto en contra de la consejera Pamela San Martín, con el argumento de que para esos casos se incluía a quienes eran miembros del servicio profesional electoral. En la discusión el senador del PAN criticó que se notaba un sesgo favorable al PRI en al menos diez estados, el representante del PRI criticó que en algunos estados había un sesgo a favor del PAN, en tanto que el PRD criticaba que había sesgos a favor del PRI y del PAN. Por su parte, los representantes del PT y Morena aseguraban que todo era una simulación para favorecer al PRI, el PAN y el PRD (versión estenográfica de la sesión del CG del INE

del 30 de septiembre de 2014). Por supuesto, había un poco de todo eso, porque a final de cuentas los consejeros propuestos por los tres grandes partidos llegaron a acuerdos favorables precisamente a esos tres partidos. Y en el camino los propios consejeros aprovecharon para colocar a sus amigos y ex colaboradores.

Un elemento positivo del proceso es que en varios estados y el Distrito Federal quedaron fuera los consejeros impuestos por los partidos (o por los gobernadores, como afirmaban el PAN y el PRD cuando se discutía la reforma) en los años previos. Pero lamentablemente muchos de los nombrados, con pocas honrosas excepciones, fueron abiertamente repartidos entre los consejeros y los partidos políticos de entre personas que se han formado a la sombra de funcionarios de los anteriores institutos locales (precisamente a quienes se acusaba de haber sido nombrados por los gobernadores), quienes provienen de carreras burocráticas en gobiernos locales de claro signo partidario, o, simplemente, de quienes se han formado como asesores de los consejeros del INE y carecen de un prestigio propio que defender. Salvo unas pocas excepciones, se excluyó deliberadamente a los académicos apartidistas expertos en los temas electorales que en alguna época fueron actores importantes del proceso de ciudadanización de los organismos electorales.

Uno de los aspectos que impugnaron los partidos es que en la sesión del Consejo General del INE en que se aprobó la designación, el 30 de septiembre, no se presentaron los dictámenes y los análisis que debían acompañar las propuestas por entidad, de tal forma que no se conocían los criterios aplicados por el CG-INE para las designaciones. Un caso interesante fue planteado por el representante de Morena, sobre un consejero propuesto para el Estado de México, de quien afirmó que había sido representante del PAN ante el instituto local. La respuesta del representante del PAN fue elocuente porque reconoció que efectivamente esa persona fue representante e incluso es militante de su partido, pero que eso no lo inhabilitaba para ser consejero (Versión estenográfica de la sesión del CG del INE del 30 de septiembre de 2014, ya citada, pp. 66-67). Igualmente se cuestionó a dos propuestos para consejeros de Tabasco por haber participado en el anterior gobierno priista de ese estado, lo mismo que al candidato a consejero presidente del OPLE del Distrito

Federal por haber sido colaborador del consejero del INE Javier Santiago, cuando fue consejero presidente del IEDF.

En esos días algunas organizaciones ciudadanas también denunciaron los sesgos partidistas de los nombramientos. Académicos y activistas denunciaron que al menos en diez estados había una fuerte inclinación hacia el PRI: Colima, Oaxaca, Nuevo León, Chiapas, Tabasco, Estado de México y Campeche. Pero al mismo tiempo hicieron notar que en el Distrito Federal y Guerrero el sesgo favorecía al PRD. Clara Jusidman, de INCIDE Social, concluía que “las listas de quienes integrarán los OPLEs demuestran la captura de esos organismos por parte de partidos políticos y personeros de los Gobernadores” (Baranda, Antonio, *Reforma*, 30 de septiembre de 2014). Pero, además, algunos casos evidenciaron que en la negociación los consejeros del INE se sirvieron con la cuchara grande y colocaron a sus cercanos, como el consejero Javier Santiago, que colocó a un ex colaborador como presidente del OPLE del D. F. (Mario Velázquez), o el consejero Marco Baños, que colocó a una ex asesora (Dania Paola Ravel) como consejera también en el D. F., o, finalmente, el consejero Benito Nacif, que colocó a una ex asesora como consejera en el Estado de México (Palmira Tapia). Un caso que nadie cuestionó pero sobre el que había información fue el del OPLE de Morelos, al frente del cual quedó una notoria militante del PRD (Ana Isabel León Trueba), cercana al consejero Javier Santiago, sin el más mínimo antecedente o experiencia en materia electoral, más allá de su experiencia como representante de la coalición perredista en 2006 y 2012 en ese estado (*Zona Centro Noticias*, 30 de septiembre de 2014: <http://www.zonacentronoticias.com/2014/09/serie-illegal-nombramiento-de-ana-isabel-leon-trueba-como-consejera-del-impepac>).

En la sesión del 30 de septiembre del CG del INE el senador panista Javier Corral reconoció que él avaló el método de cuotas utilizado para nombrar a los consejeros del INE, con la esperanza de que su comportamiento estuviera a la altura de los retos abiertos por la reforma electoral, pero concluía planteando su “profunda decepción sobre la manera en que han actuado varios Consejeros Electorales en este Instituto Nacional Electoral; este proceso de integración de Organismos Públicos Locales Electorales muestra la fragilidad de esta institución y lo vulnerable aún de nuestra democracia” (p. 71 de la versión estenográfica).

El mismo senador Corral decía que “...hoy lo que tenemos ante nosotros es que exactamente la mitad de las propuestas tienen identificación o vínculos con el Partido Revolucionario Institucional. En política no existen las casualidades y estas señoras y señores Consejeros Electorales son conformaciones de órganos partidizados, no son órganos profesionales autónomos independientes, ciudadanos imparciales, son órganos partidizados” (p. 73 de la versión estenográfica).

El diputado del PRD Fernando Belaunzarán concluyó: “Hicimos una Reforma Electoral tremenda para garantizar independencia a los Órganos Electorales Locales y podemos decir, no lo conseguimos. No lo conseguimos porque este Consejo General no logró ese objetivo de garantizar consejos ciudadanos independientes que den certeza. Lo que hicieron fue reproducir, en algunos casos cuotas, en otros casos poner inadmisibles...” (p. 128 de la versión estenográfica).

El TEPJF resolvió un buen número de impugnaciones sobre la designación de consejeros de los OPLEs. Varias decenas de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) fueron interpuestos por aspirantes al cargo. Los partidos interpusieron varios recursos de apelación (RAP) contra el proceso de designación: a) Los partidos Morena y PRD, así como el representante de los legisladores del PAN (Corral), impugnaron el nombramiento de consejeros en general abarcando varias entidades; b) el PAN impugnó en particular los nombramientos en el DF, Michoacán y San Luis Potosí; c) el PT impugnó la designación de un consejero de Michoacán; d) finalmente, hasta el PRI impugnó el nombramiento de una consejera de Colima. Por cierto, este último fue el único caso en que el TEPJF le dio la razón a una impugnación y revocó el nombramiento de esa consejera y ordenó al CG del INE nombrar otro consejero (***SUP-RAP-142/2014 y acumulado***).

Un buen ejemplo de las sentencias del TEPJF sobre las impugnaciones a estos nombramientos lo encontramos en la correspondiente al expediente ***SUP-RAP-144/2014 y sus acumulados, SUP-RAP-147/2014 y SUP-JDC-2616/2014***, del 22 de octubre de 2014. El PAN impugnó a dos consejeras y un consejero del OPLE de Michoacán por su cercanía con el PRD. En el caso de las consejeras, el PAN alegaba que una era cercana a Silvano Aureoles, ya para esos días evidente precandidato a la gubernatura del estado, para lo cual

aportaba notas periodísticas y fotografías, mientras que la otra había aportado dinero al PRD en el pasado reciente, de lo cual había constancias documentales. Sobre el consejero, Humberto Urquiza Martínez, el PAN alegó que es hijo de un político que fue coordinador de asesores y diputado federal del PRD. En todos los casos el TEPJF declaró que las evidencias aportadas no probaban que esas consejeras y el consejero no hubieran cumplido con los requisitos para ocupar el cargo y desempeñarse con imparcialidad. Por supuesto, el asunto era político, no solamente jurídico. El TEPJF argumentó que el hecho de tener cierta cercanía con un político, haber donado a un partido o ser hijo de un notorio político miembro de un partido no constituía una violación a la ley. El asunto era salvable desde una perspectiva jurídica formal, pero el trasfondo era claro: el nombramiento de esos consejeros se hizo con arreglo a una cuota de partido.

En la misma sentencia se resolvió el caso de un consejero del OPLE del Distrito Federal, Pablo Lezama, a quien el PAN impugnó por haber sido inhabilitado por un año cuando fue funcionario del Tribunal Superior de Justicia del D. F. y por haber ocupado un cargo de responsabilidad en un órgano de dirección del PRD (secretario técnico de la comisión de fiscalización), ante lo cual el tribunal argumentó que eso no lo hacía incumplir los requisitos legales para ser consejero, debido a que ambos hechos habían ocurrido antes de los cuatro años previos al nombramiento. Pero de nuevo, los hechos alegados por el PAN evidenciaban que, más allá de lo puramente jurídico, el nombramiento de ese consejero representaba una cuota directa del PRD (y seguramente del Jefe de Gobierno del D. F.).

José Antonio Crespo sintetizó la lección de este episodio: “Si los partidos quejosos quieren de verdad lograr un árbitro electoral imparcial (aunque lo dudo), debieran promover la prohibición expresa de militancia partidaria algunos años antes de ser consejero, acorde con la Constitución. También **debieran quitar a los partidos** el nombramiento de los consejeros generales del INE, para elevar significativamente las probabilidades de un comportamiento realmente imparcial y autónomo en el arbitraje electoral. Mientras ello no ocurra, seguiremos viendo todo tipo de parcialidades y consignas políticas en sus decisiones” (Crespo, 2014; énfasis mío).



Esta primera etapa de designaciones concluyó con el OPLE de Zacatecas, cuyo proceso se llevó a cabo entre octubre y diciembre de 2014, con lo cual se completaron los primeros 19 OPLEs.

La segunda etapa de designaciones de consejeros de los OPLEs se realizó en 2015, para los trece estados que faltaban. La convocatoria se dio a conocer el 24 de marzo y estableció las siguientes etapas: el registro de aspirantes (del 11 al 19 de mayo), la aplicación del examen de conocimientos (27 de junio), la aplicación del examen de habilidades gerenciales (27 de junio), la elaboración del ensayo presencial (25 de julio), la lista de propuestas y, por último, las designaciones. En esta nueva convocatoria nuevamente se omitió la prohibición de elegir a funcionarios electorales miembros del servicio electoral profesional (<http://www.ine.mx/archivos2/portal/Estados/OPL/convocatorias2015.html>).

En esta segunda etapa, se nombraría a los consejeros de ocho estados en septiembre (los que iniciaban sus procesos electorales de inmediato) y de los restantes cinco en octubre. Se inscribieron 1,994 aspirantes, pero sólo 1,894 cumplieron con los requisitos, de los que 1,646 aspirantes se presentaron al examen de conocimientos. El Ceneval informó que 675 aspirantes, es decir, los 25 hombres y las 25 mujeres con calificaciones más altas en cada entidad, pasaron a la siguiente etapa, pero de ellos solamente 666 presentaron el ensayo presencial. Por último, 350 aspirantes (el 52%) pasaron a la fase de valoración curricular y entrevistas. El 18 de agosto iniciaron las entrevistas a aspirantes a consejeros electorales de los primeros ocho estados: Aguascalientes, Baja California, Durango, Hidalgo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. Después de las entrevistas, el INE desarrolló la evaluación curricular y recibió opiniones de los partidos para nombrar a los 56 funcionarios que integrarían los OPLEs de este primer paquete.

Un hecho que causó controversia fue la difusión anónima de la supuesta filtración y venta de exámenes para los aspirantes que integrarían el OPLE de Veracruz, lo cual elevó el nivel de tensión a lo largo de este nuevo proceso (Estrada, José David. *Reforma*, 24 de junio de 2015). El INE rechazó estas críticas y aseguró que no hubo tal filtración.

La designación se realizó el 2 de septiembre. Según una crónica periodística, “el nombramiento de 56 consejeros provocó un encontronazo de consejeros del Instituto Nacional Electoral (INE) con representantes de PRD, PAN y Morena, por la inclusión de algunos militantes del PRI o del blanquiazul y colaboradores de gobiernos estatales” (Herrera Beltrán, Claudia. *La Jornada*, 03 de septiembre de 2015). Los partidos políticos mencionados coincidieron en objetar 15 de los 56 consejeros aprobados por su vinculación con el PRI o el PAN. Para el OPLE de Veracruz el INE sustituyó a Roberto Pérez Gutiérrez por Iván Tenorio Hernández, debido a que “Pérez Gutiérrez había sido palomeado en comisiones, pero PAN, PRD y Morena lograron echar abajo su candidatura porque fue director de área en el municipio de Xalapa durante cuatro años, o sea, no cumplía un requisito legal para ser consejero local” (Herrera Beltrán, Claudia. *La Jornada*, 03 de septiembre de 2015). Pero curiosamente en ese mismo OPLE quedó como Presidente una persona que al momento de ser nombrada se desempeñaba como Director general de prevención de riesgos de la Secretaría de protección civil del Gobierno del estado y que en su currículum solamente mencionaba puestos burocráticos sin relación alguna con la materia electoral (José A. Bonilla Bonilla). En este OPLE el Consejero Benito Nacif logró colocar a uno de sus ex asesores, Juan Manuel Vázquez Pérez (recordemos que ya en el Estado de México el mismo consejero ya había colocado a una ex asesora suya).

El consejero del INE Arturo Sánchez defendió los nombramientos de la siguiente forma: “no soy ajeno a que hay señalamientos y críticas de algunos miembros de esta mesa además de partidos políticos, incluso reproducidos en los medios de comunicación...había que seguir el procedimiento que hicimos para nombrar a las 56 personas que hoy integrarán los 8 Órganos Locales Electorales, 28 mujeres y 28 hombres, 3 presidentas, 26 con grados de licenciatura, 22 con maestría, 8 con doctorado, 48 con alguna experiencia en materia electoral y lo presumimos, sí escogimos tener personalidades que tengan experiencia electoral. 17 de ellos participaron como Consejeros Locales, Distritales o Municipales, ya sea en el Instituto Nacional Electoral o en el Organismo Público Local Electoral correspondiente; 2 miembros del Servicio Profesional Electoral, 1 en Durango y otro en Veracruz.” (Versión estenográfica de la sesión extraordinaria del CG del INE del 02 de septiembre de 2015, pp. 7-8).

Para siete estados, la propuesta total de consejeros fue aprobada por unanimidad, pero en otros tres la consejera Pamela San Martín votó en contra de la propuesta de consejero presidente (Aguascalientes, Baja California y Sinaloa). En el caso de Veracruz la misma consejera votó en contra de la integración total, en tanto que en el caso de una sustitución en el mismo estado votaron en contra la consejera San Martín y el consejero Ruiz Saldaña (Acuerdo *INE/CG807/2015* del 2 de septiembre de 2015).

La consejera Pamela San Martín argumentó su posición: “a partir del procedimiento que nos dimos, debo señalar que la conformación de los Consejos que la Comisión trae para la aprobación del Consejo General, en muchos de los casos guardan equilibrios, en el caso de los estados de Aguascalientes, Baja California, Hidalgo, Tamaulipas y Tlaxcala, observamos una diversidad de perfiles, tanto en las profesiones como en las trayectorias de los aspirantes. En los estados de Durango y Sinaloa, advertimos una diversidad de personalidades, edades y áreas de procedencia, sin embargo dicho equilibrio se rompe en el caso de la propuesta que se formula para el estado de Veracruz aunque esa propuesta la abordaré en su momento. Pero regresando al resto de entidades que está a nuestra consideración y reconociendo las fortalezas en la integración colectiva de los 7 Consejos a que he hecho referencia, quisiera centrarme en el caso específico de Aguascalientes, Baja California y Sinaloa; abordaré los 3 estados en esta intervención, toda vez que en ella se propone nombrar como Presidentes a 3 de los actuales Consejeros Generales de los correspondientes institutos electorales”. Así, concluía “mi voto será en contra de la conformación, más no así, de los perfiles propuestos para dichos Consejos en su conjunto” (Versión estenográfica de la sesión extraordinaria del CG del INE del 2 de septiembre de 2015, pp. 14 y 16).

Un destacado académico de Veracruz criticó fuertemente el proceso en ese estado. Retomó la denuncia anónima sobre la filtración del examen y constató el hecho de que “Sorprendentemente, Veracruz fue el estado que tuvo el mayor número de personas que pasaron el examen, y lo hicieron con excelencia, un rendimiento inexplicablemente alto. La denuncia de venta del examen fue obviamente imposible de probar. Pero curiosamente quedaron fuera en esta primera ronda experimentados funcionarios del INE y consejeros locales y distritales de larga trayectoria.” Concluía que “...se afirma que más de un 50% de

estas personas (los seleccionados) han tenido abierta y reconocida militancia priista, y alguno que otro militancia panista o perredista. El resultado del proceso ha sido la selección no de consejeros ciudadanos cuyo prestigio personal es conseguido a lo largo de una trayectoria que valida su seriedad y autonomía política, sino de una especie de burocracia aspiracional sin compromiso público con la democracia. Este procedimiento está formando los OPLEs con funcionarios que en su mayoría han sido operadores de las instituciones electorales controladas por los gobernadores” (Olvera, 2015).

Sobre el caso de Hidalgo, un destacado académico de ese estado también criticó fuertemente el proceso: “La resolución que dio el INE para integrar el OPLE de Hidalgo (26 de agosto) es sorprendente, no deja claridad de las calificaciones ni de la valoración curricular, no se basa en la objetividad de las evaluaciones previas, ni de una real evaluación o un diagnóstico mínimo de las condiciones políticas de la entidad, se carece de la integración de perfiles que permitan realmente un cambio. De las siete personas designadas se desprende (currículo público y oculto) que fue una decisión política más que técnica o racional: nuevamente se dio gusto al gobierno local y los tres partidos más importantes (PRI, PAN PRD); de los cuatro “nuevos integrantes” dos fueron “cuota partidaria” en el anterior IEEH y dos más son alineados al gobierno local. A estos se añaden tres personas del INE para que hagan la chamba. Es ofensivo que se haya construido un costoso sistema de integración de OPLES y que se haya utilizado la buena fe de los aspirantes que confiaron en los principios fundamentales del INE: legalidad, objetividad, equidad, máxima publicidad, que fueron atropellados. ¿Todo para qué?; solo para dar la apariencia de legalidad, sin generar cambios a profundidad.” (Vargas, 2015).

La última parte de la designación de consejeros de los OPLEs se completó el 30 de octubre, para los estados de Chihuahua, Coahuila, Nayarit, Puebla y Quintana Roo. El caso que más llamó la atención fue el de Puebla, donde un ex funcionario del gobierno del estado (Juan Pablo Miron Thome), muy cercano al gobernador panista, estaba propuesto para consejero presidente del órgano electoral, pero ante el rechazo fue bajado a consejero electoral por 6 años (Estrada, José David. *Reforma*, 31 de octubre de 2015). Seguramente los consejeros del INE lo proponían para consejero presidente debido a su amplia experiencia en la gestión pública, tanto en las funciones del gobierno estatal como en la

presidencia de la Asociación Poblana de boxeo (¡sí, de boxeo!) y como tesorero de la Federación Mexicana del mismo deporte, según se desprende de su síntesis curricular ([http://www.ine.mx/archivos2/portal/Estados/OPL/aspirantes2015/Miron\\_Thome\\_Juan\\_Pablo.pdf](http://www.ine.mx/archivos2/portal/Estados/OPL/aspirantes2015/Miron_Thome_Juan_Pablo.pdf)).

El caso del OPLE de Puebla evidenció dos cosas: la primera es que los consejeros del INE ni siquiera se preocupaban por leer las síntesis curriculares de los aspirantes, y la segunda es que los gobernadores seguían manteniendo una fuerte ingerencia en el nombramiento de los consejeros locales, lo que supuestamente había sido eliminado por la reforma de 2014. Lo que ocurre es que ahora esa intervención de los gobernadores y los partidos se produce por medio de los consejeros del INE, propuestos precisamente por los propios partidos.

En la sesión del CG del INE del 30 de octubre solamente se logró unanimidad en el nombramiento del OPLE de Quintana Roo, pero con la ausencia durante la votación de la consejera Beatriz Galindo. En los casos de Chihuahua y Puebla votaron en contra los consejeros Pamela San Martín y Roberto Ruiz Saldaña. En el caso de Coahuila votó en contra la consejera San Martín y estuvo ausente el consejero Benito Nacif. Finalmente en el caso Nayarit solamente votó en contra la consejera San Martín. Como se puede ver, la unanimidad fue la excepción en este último paquete de nombramientos. El consejero Ruiz Saldaña argumentó que “en los casos de Chihuahua y Puebla me parece que la integración en su totalidad es demasiado mala, no voy a entrar a los detalles de los nombres” (Versión estenográfica de la sesión extraordinaria del CG del INE del 30 de octubre de 2015, p. 120).

El representante del PAN, Francisco Gárate Chapa, planteó que “para integrar un Organismo Público Local, ¿al margen de que se cumplan los requisitos constitucionales y legales qué es más idóneo, qué es mejor, que un candidato a integrar este Organismo Público Local tenga o no tenga militancia partidista?” Asimismo, reiteró que “frente a estos que tienen vínculos y militancias partidistas o vínculos con gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional, en el estado de Chihuahua hay candidatos con buenas calificaciones, de hecho algunos con mejores calificaciones que estos, con mejor desempeño en sus exámenes, en sus entrevistas, que hoy están siendo excluidos. Es para entristecer que se hagan este tipo de propuestas, no ayudan al fortalecimiento de la

democracia mexicana, no ayudan al fortalecimiento de las instituciones democráticas de este país cuando se toman decisiones, que aquí me van a decir que son legales, pero no basta que sean legales” (Versión estenográfica de la sesión extraordinaria del CG del INE del 30 de octubre de 2015, pp. 83-84).

En conclusión, los nombramientos de consejeros de los OPLEs evidenciaron la integración por cuotas partidarias de los consejeros del INE. Las promesas que se hicieron al aprobarse la reforma de 2014, en el sentido de que con este nuevo método se eliminaría la influencia de los partidos y los gobernadores, resultaron tan ilusorias como las otras con las que se promocionó la reforma (como la de que los procesos electorales serían más baratos). Hoy el nombramiento de los consejeros de los institutos electorales locales sigue estando tan sesgado hacia los partidos como en el pasado, con el añadido de que ahora los consejeros del INE también han aprovechado para colocar a sus cercanos y colaboradores.

El estudio de Loza y Méndez (2016) llega, con base en un estudio cuantitativo de los nombramientos de 2014 y 2015, a la conclusión de que “Es importante reconocer que, si bien bajo el nuevo procedimiento para elegir consejeros de los OPLE hay una mayor exigencia de conocimientos técnicos, el sesgo político introducido al final del proceso genera, al parecer, resultados no deseados en la calidad e integridad electoral” (Loza y Méndez, 2016: 172).

Queda para una investigación posterior realizar el estudio del segundo gran ciclo de nombramientos de los OPLEs, realizado entre 2017 y 2018, aún en curso.

### **3. Algunos episodios relevantes de la relación INE-OPLEs**

#### **3.1. Remociones de consejeros**

Se han presentado dos casos de remoción de consejeros de los OPLEs por el Consejo General del INE: la totalidad de consejeros del OPLE de Chiapas y la Consejera Presidenta del de Colima.

El Instituto Electoral y Participación Ciudadana de Chiapas, en el proceso electoral 2014-2015, incumplió con el principio de paridad de género en el registro de las listas de postulación de diputaciones, aunado a ello se detectó que había sido alterada la lista nominal de votantes residentes en el extranjero para favorecer a un candidato del PVEM. Esta situación ocasionó que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral destituyera

en primera instancia a tres consejeros del OPLE. De hecho, se propuso la remoción de los siete consejeros, pero solamente se alcanzó la mayoría calificada para destituir a tres. Cuando el asunto llegó al TEPJF, éste resolvió que procedía la remoción de los otros cuatro consejeros restantes. Por lo tanto, el INE tuvo que acatar la sentencia y resolver que los siete consejeros quedaban destituidos y convocar al proceso de nombramiento de quienes debían sustituirlos (acuerdo INE/CG380/2016, del 18 de mayo de 2018).

El caso del OPLE de Chiapas se caracterizó por dos conductas irregulares de los consejeros del OPLE. Primero, la omisión legal al no respetar la paridad de género en la postulación de candidaturas, y en segundo lugar la complicidad en la alteración de la lista nominal para la elección de la diputación migrante. Hasta hoy se trata del caso más grave en esta materia.

En el caso de la remoción de la Consejera Presidenta del OPLE de Colima, se debió a que en una entrevista ante un medio de comunicación el día de la jornada electoral brindó resultados anticipados, sin que se tuvieran ya resultados oficiales, e incluso llegó a hablar de un posible recuento total.<sup>3</sup> En su comparecencia ante el TEPJF, señaló “que su intención fue dar a conocer el resultado preliminar que reflejaba una diferencia porcentual mínima entre los candidatos con mayor votación y, por lo tanto, la posibilidad de que se llevara a cabo un recuento total de votos, sin que ello implicara definir quién se encontraba en primer y segundo lugar” (Acuerdo INE/CG794/2016, del 16 de noviembre de 2016).

Originalmente el CG del INE resolvió sancionar a la funcionaria mediante la suspensión sin derecho a sueldo, pero cuando el asunto llegó al TEPJF éste resolvió su remoción inmediata. La sentencia (SUP-RAP-484/2016) plantea que la funcionaria incurrió en “notoria negligencia, ineptitud y descuido en el desempeño de sus funciones”, lo que constituye un “hecho notoriamente grave”, con lo cual se vulneró el principio de certeza, razón por la cual procedía removerla desde un principio

El Consejero Javier Santiago emitió un voto particular, en el que menciona que no comparte la resolución del Tribunal, porque la negligencia, la ineptitud y el descuido, que mencionan el artículo 102, apartado 2, inciso b, de la Ley General de Instituciones y

---

<sup>3</sup> La versión estenográfica de la entrevista de la Consejera Presidenta del OPLE con el periodista del medio de comunicación social, se muestra en el voto particular de la Consejera Pamela San Martín Ríos y Valles, en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/81567/CGex201609-28-rp10-1VotoPSM.pdf>. Consultado 28 de agosto 2018.

Procedimientos Electorales, son “conceptos distintos que no necesariamente son concurrentes en una misma conducta o actuar. La Resolución determinó de manera dogmática y genérica que las tres conductas son una sola y no realizó el análisis que llevaría a la acreditación de cada una de ellas para, en su caso calificarlas conforme a la ley”. Además, no existe evidencia de que se haya afectado el cómputo electoral o el principio de certeza, “toda vez que los procesos electorales de nuestro país cuentan con diversos instrumentos tendentes a garantizar los principios rectores de la materia. La certeza que aportan no depende de las declaraciones que hagan los diversos actores, ni de la opinión que les merezcan” (INE, Voto particular del Consejero Javier Santiago: 3-5).

### **3.2. Asunción de procesos electorales locales**

Para ilustrar la facultad de asunción prevista en el artículo 41 constitucional se pueden tomar los casos de la elección extraordinaria de gobernador del estado de Colima y la elección de los diputados a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

En el caso de Colima, el 22 de octubre de 2015 la Sala Superior del TEPJF resolvió anular, por mayoría de cuatro votos, la elección ordinaria de Gobernador, realizada el primer domingo de junio de ese año, con base en la intromisión probada de funcionarios públicos del gobierno estatal a favor del candidato del PRI, lo que vulneró los principios de equidad y neutralidad en la contienda. Por lo tanto se revocó la constancia de mayoría a favor del candidato del PRI. En la sentencia recaída a los expedientes SUP-JRC-678/2015 y SUP-JDC-1272/2015 se resolvió asimismo ordenar al INE que se hiciera cargo de la organización de la elección.

En el resolutivo séptimo de la sentencia la Sala Superior estableció que “En atención a las razones por las que se determinó anular la elección de Gobernador en el Estado de Colima y al actualizarse los supuestos previstos en el artículo 121, párrafo 2, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se instruye al Instituto Nacional Electoral que proceda a organizar la elección extraordinaria.” El artículo 121 de la LGIPE establece precisamente la figura de asunción, y el inciso b del segundo párrafo plantea que la asunción procede cuando “no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa que afecten indebidamente la organización del proceso electoral por el Organismo Público Local, al no poderse realizar todas las etapas del proceso electoral por



este organismo, con imparcialidad”. Precisamente lo que el TEPJF comprobó que ocurrió en el proceso electoral ordinario.

De esa forma, el INE organizó su primera elección extraordinaria del ámbito local. La jornada electoral se realizó el 17 de enero de 2016. De nuevo ganó el candidato del PRI, ahora por un margen un poco mayor, pero la imparcial organización electoral llevada a cabo por el INE desactivó cualquier posible impugnación.

En el caso de la elección de diputados a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, la reforma constitucional del 29 de enero de 2016, en su artículo séptimo transitorio, le asignó al INE la responsabilidad de convocar y organizar dicha elección, por lo que el OPLE del Distrito Federal se limitó a ser testigo y acompañante del proceso (organizó algunos eventos de discusión, por ejemplo). Una novedad relevante de este proceso fue que la totalidad de los diputados constituyentes sería electa por el principio de representación proporcional, algo inédito en la historia política del país. El INE asumió totalmente la responsabilidad de organizar la elección, de principio a fin (Acuerdos del INE INE/CG95/2016, INE/CG52/2016 y INE/CG53/2016).

Un último caso que vale la pena mencionar aquí es el de la elección local de Nayarit de 2017, en la que el INE asumió de manera parcial varias funciones fundamentales que el OPLE del estado no podía satisfacer. En el acuerdo INE/CG05/2017 se establece que el OPLE de Nayarit, el Instituto Estatal Electoral de Nayarit (IEEN), solicitó al INE la asunción parcial en las siguientes actividades: a) Implementación, operación y ejecución del conteo rápido, asimismo b) del Programa de Resultados Electorales, c) recepción de paquetes electorales en Consejos Municipales y d) designación de los Secretarios de Consejos Municipales. Esta solicitud se debía a que el OPLE de Nayarit, no contaba con los recursos humanos, financieros y de estructura operativa para dichas actividades; otra de las causales es que el IEEN no estaba institucionalizado, hasta la reforma político-electoral 2014 (Acuerdo INE/CG122/2017).

El INE en observancia a la petición del OPLE-Nayarit, fundamentado jurídicamente, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 41, base V, apartado B y apartado C párrafo segundo inciso a)<sup>4</sup> y en la Ley General de

---

<sup>4</sup> “El Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable” (CPEUM, 2018, artículo 41, base V, apartado B)

Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 32, párrafo 1, inciso a), fracción V; artículo 44, párrafo 1, ee); 123, párrafo 1), dio viabilidad a tres de cuatro solicitudes, exceptuando la recepción de paquetes electores, tarea que le compete al OPLE para garantizar la certeza de las elecciones. En este caso el INE asumió casi toda la responsabilidad para las elecciones de gobernador de Nayarit, y el OPLE quedó inoperante para asumir el proceso electoral.

## Conclusiones

La creación del Instituto Nacional Electoral fue presentada por los partidos políticos que promovieron la reforma electoral de 2013-2014 (principalmente el PAN y el PRD) como una auténtica refundación del sistema electoral mexicano. Se planteaba que con el nuevo instituto se organizarían los procesos electorales, tanto federales como locales, de manera más eficiente que con su predecesor, el IFE. Se planteaba que los nuevos Organismos Públicos Locales en Materia Electoral organizarían los procesos locales al margen de la injerencia pervertidora de los gobernadores, sobre todo los priistas, de tal manera que a partir de ese momento fundacional los ciudadanos de los estados y el Distrito Federal tendrían elecciones plenamente democráticas.

El máximo órgano de dirección del INE fue repartido entre los tres partidos más importantes de la manera más evidente, de tal forma que su funcionamiento cotidiano refleja esta composición contradictoria y bizarra. El nombramiento de los consejeros de los OPLEs ha estado también marcado por las cuotas partidarias y de los gobernadores, quienes finalmente no perdieron su influencia en esta área.

La existencia del servicio profesional electoral, formado a lo largo de dos décadas de organizar elecciones federales, es uno de los principales activos del INE. Con el actual modelo derivado de la reforma de 2014, se está convirtiendo en un servicio nacional, abarcando también al personal de los OPLEs.

---

“En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales” (CPEUM, 2018, artículo 41, base V, apartado C, párrafo segundo inciso a).

Después del periodo 2015-2018, en que se ha puesto a prueba el modelo electoral centralizado en torno al INE, resulta evidente que el sistema de integración de los órganos superiores de dirección por medio de cuotas partidarias debe ser sustituido definitivamente. Pero hasta hoy los partidos no parecen estar interesados en modificar el modelo de nombramiento de los consejeros del INE y de los OPLEs, porque hasta ahora habían estado muy cómodos con el modelo actual de cuotas partidarias.

El problema es que las elecciones del periodo 2015-2018 han conducido a un cambio sustancial del sistema de partidos, en el que los tres partidos que antes se repartían los consejeros han dejado de ser los principales, debido a que el partido Morena, surgido de una escisión del PRD, se ha convertido en la primera fuerza electoral del país.

## Referencias

### Libros y artículos

- Alcocer V., Jorge (2015), “Tocamos fondo”. Revista *Voz y Voto*, número 269, México Julio, pp. 6-9.
- Alemán, Ricardo (2014). *El Universal*, México, 22 de septiembre.
- Barranco V., Bernardo (2014), “Desconcertante proceso de selección de consejeros electorales”, *La Jornada*, México, 24 de septiembre.
- Becerra Chávez, Pablo Xavier (2013). “El sistema electoral mexicano frente a los cambios del presidencialismo: el Instituto Federal Electoral, de la subordinación a la autonomía”, en Escamilla Cadena, Alberto y Pablo Xavier Becerra Chávez (Coords.), *El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de la alternancia*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa-Miguel Ángel Porrúa Editor, pp. 85-108.
- Becerra Chávez, Pablo Xavier (2015), “El Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales”, en González Madrid, Miguel y Alberto Escamilla Cadena (Coords.), *El nuevo sistema electoral mexicano en 2015*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, pp. 203-231.
- Becerra Chávez, Pablo Xavier (2016), “El Instituto Nacional Electoral en el Proceso electoral de 2015. La reforma de 2014 puesta a prueba”, en Angélica Cazarín Martínez *et al*, *México 2015: de la reforma a las elecciones*. México, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, pp. 14-69.
- Crespo, José Antonio (2015), “Por un INE imparcial”, *El Universal*, México, 24 de agosto.
- Instituto Nacional Electoral (2014), *La reforma electoral en marcha. Avances en la instrumentación y perspectivas para el proceso electoral 2014-2015*. México, INE.
- Jacobo Molina, Edmundo (2014a), “Hacer más con menos”. Revista *Voz y Voto*, número 257, México, julio, pp. 20-22.

- Jacobo Molina, Edmundo (2014b), “2015: retos y costos”. Revista *Voz y Voto*, número 260, México, octubre, pp. 10-15.
- Loza, Nicolás e Irma Méndez de Hoyos (2016). “Integración y desempeño de los órganos públicos locales electorales en las elecciones subnacionales de 2015 en México”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm 10, julio-diciembre, México, UNAM, pp. 143-174.
- Murayama, Ciro (2015), “La lupa del INE”. Revista *Voz y Voto*, número 271, México, México, septiembre, pp. 9-13.
- Olvera, Alberto (2015), “OPLEs: nueva decepción”, *Reforma*, México, 29 de agosto.
- Vargas, Pablo. “INE-OPLEs, farsa en Hidalgo”, *Boletín de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales*, México, Septiembre. <http://somee.org.mx/blog/?p=1046>.
- Zamitis Gamboa, Héctor (Coordinador) (2016). *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014*.

## Acuerdos y Sentencias

- *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el modelo de convocatoria para la designación de consejeros presidentes y consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales (INE/CG69/2014)* (20 de junio de 2014) (consultado en [https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/79303/CGex201406-20\\_ap2\\_WGEtiNi.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/79303/CGex201406-20_ap2_WGEtiNi.pdf?sequence=1&isAllowed=y)).
- *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reasumen las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva en los procesos electorales locales, delegada a los Organismos Públicos Locales (INE/CG100/2014)* (14 de julio de 2014) (consultado en [https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/79314/CGex201407-14\\_ap\\_6.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/79314/CGex201407-14_ap_6.pdf?sequence=1&isAllowed=y)).
- *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el modelo de casilla única para las elecciones concurrentes que se celebrarán en el año de 2015 (INE/CG114/2014)* (13 de agosto de 2014) (consultado en [https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/79319/CGex201408-13\\_ap\\_6.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/79319/CGex201408-13_ap_6.pdf?sequence=1&isAllowed=y)).
- *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se ajusta el modelo de casilla única para las elecciones concurrentes 2015, INE/CG114/2014 (INE/CG112/2015)* (13 de agosto de 2014) (consultado en [https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/87167/CGor201503-25\\_ap\\_17.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/87167/CGor201503-25_ap_17.pdf?sequence=1&isAllowed=y)).
- *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la designación del consejero presidente y las consejeras y los consejeros electorales del órgano superior de dirección del organismo público local del estado de Aguascalientes (INE/CG807/2015)* (2 de septiembre de 2015) (consultado en

[https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/79672/CGex201509-02\\_ap\\_1\\_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y.](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/79672/CGex201509-02_ap_1_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y.)

- *Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída a los expedientes SUP-JRC-678/2015 Y SUP-JDC-1272/2015 (Caso Anulación de la elección de Gobernador de Colima).* <http://sitios.te.gob.mx/buscador/>.

## Legislación

- *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral.* Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014, pp. 10-30.
- *Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.* Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo de 2014.
- Sentencia *SUP-RAP-142/2014* y *acumulado*, del 22 de octubre de 2014. (en [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_judiccial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0142-2014.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0142-2014.pdf)).
- Sentencias *SUP-RAP-144/2014* y *sus acumulados*, *SUP-RAP-147/2014* y *SUP-JDC-2616/2014*, del 22 de octubre de 2014 (en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/RAP/SUP-RAP-00144-2014.htm>).

## Diarios de debates y Versiones estenográficas

- *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, año II, segundo período, 3 de abril de 2014, p. 71 (consultado en <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/abr/140403-1.pdf>).
- Coordinación Nacional de Comunicación Social del Instituto Nacional Electoral, *Comunicados de prensa*, diversas fechas de 2014 y 2015.
- *Versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral*, 30 de septiembre de 2014 (consultada en [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-VersionesEstenograficas/2014/09\\_Septiembre/VECGEXT30SEP14.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-VersionesEstenograficas/2014/09_Septiembre/VECGEXT30SEP14.pdf)).
- *Versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral*, 02 de septiembre de 2015 (consultada en [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-VersionesEstenograficas/2015/09\\_Septiembre/VECGex1\\_02SEP15.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-VersionesEstenograficas/2015/09_Septiembre/VECGex1_02SEP15.pdf)).
- *Versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral*, 30 de octubre de 2015 (consultada en [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-VersionesEstenograficas/2015/10\\_Octubre/VECGEX30OCT15.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-VersionesEstenograficas/2015/10_Octubre/VECGEX30OCT15.pdf)).
- *Versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral*, 12 de agosto de 2015 (consultada en [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-VersionesEstenograficas/2015/08\\_Agosto/VECGext1\\_12AGO15.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-VersionesEstenograficas/2015/08_Agosto/VECGext1_12AGO15.pdf)).

## Periódicos

- *El Universal.*
- *Reforma.*
- *La Jornada.*

#### **Páginas de Internet**

<http://www.diputados.gob.mx>

<http://www.ine.mx>

<http://www.te.mx>