

# Del federalismo al centralismo electoral: desempeño de los Organismos Públicos Locales después de la reforma constitucional de 2014

Jaime Rivera Velázquez\*

## Introducción

Con la reforma electoral de 2014, los institutos electorales de los estados y del entonces Distrito Federal experimentaron cambios considerables en sus reglas y atribuciones, si bien ninguno vio transformada su personalidad jurídica, su estatus de organismo autónomo ni su patrimonio.<sup>1</sup> La modificación más importante fue el incremento de atribuciones normativas y operativas del INE —hasta abril de 2014, IFE—, incluyendo la facultad para designar y remover a los consejeros electorales de los ahora llamados organismos públicos locales de las entidades federativas (los institutos electorales locales en el sistema

---

\* El autor es politólogo y consejero electoral del INE.

<sup>1</sup> La mayoría de los organismos electorales locales tenía y conserva el nombre de “Instituto Estatal Electoral de...”, algunos con variantes y agregados como “Participación Ciudadana”. Las excepciones son la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León y el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí. También había diferencias en cuanto al número de consejeros (cinco o siete, incluyendo al presidente) y al origen del nombramiento de algunos funcionarios directivos. En Veracruz el antiguo instituto electoral cambió su nombre por el de Organismo Público Local Electoral. No obstante, todos coincidían en poseer autonomía constitucional, y casi todos en las funciones inherentes a cada cargo. Solamente en Chiapas, la función de fiscalización de los recursos locales de los partidos políticos estaba encomendada a un organismo separado del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana: la Comisión de Fiscalización Electoral. Con la reforma de 2014, que confirió al INE la función fiscalizadora, ese organismo perdió su razón de ser y desapareció.

anterior). A partir de ese cambio constitucional y de las leyes secundarias, se asentaron las bases para conformar una suerte de sistema nacional electoral, con el INE como organismo rector y los Ople como autoridades electorales administrativas en los estados y en la capital de la República.

En el nuevo sistema, los otrora institutos electorales locales quedaron en una condición híbrida: ganaron autonomía frente a los poderes políticos locales, pero quedaron subordinados parcialmente al INE. Son autónomos constitucionalmente, con personalidad jurídica y patrimonio propios; se rigen tanto por las leyes locales electorales, de participación ciudadana y otras aplicables, como por leyes generales de la materia. Conservan muchas atribuciones para decidir y ejecutar funciones electorales y administrativas, pero en otras tantas se rigen por acuerdos y lineamientos emanados del INE. Sus asignaciones presupuestales están sujetas a lo que dispongan al respecto el ejecutivo y el legislativo locales (lo cual no es irrelevante), mientras que la integración de sus órganos máximos de dirección está en manos del INE.

## **Designación de los consejeros electorales locales**

Uno de los motivos principales para cambiar el mecanismo de designación de los consejeros electorales de los institutos locales fue el supuesto de que, al nombrarlos el Congreso estatal, perdían independencia frente a los partidos políticos y, más importante, ante el gobernador.<sup>2</sup> Tal suposición cometía el error de generalizar una realidad nacional que contenía muchas diferencias entre entidades, según la composición de cada congreso, el poder efectivo y estilo de cada gobernador, así como la personalidad y la ética de cada consejero. Sin embargo, no puede negarse una buena dosis de verdad tras la sospecha.

---

<sup>2</sup> Al presentar la iniciativa de reforma para crear el INE, Gustavo Madero, presidente nacional del PAN, argumentaba: “El objetivo fundamental es impedir la participación ilegal de los gobernadores, de sus aparatos, de sus recursos en los procesos electorales” (García 2013).

El propio mecanismo de designación de los aspirantes a consejeros —por el voto de dos tercios de diputados de la respectiva legislatura— otorgaba a los partidos con mayor representación parlamentaria un poder de apoyo y de veto que podía traducirse en una influencia política indebida sobre los designados. Además, el poder sin contrapesos del que han gozado muchos de los gobernadores en años recientes, les daba la oportunidad de injerirse no sólo en el proceso de designación de los consejeros, sino en el funcionamiento ulterior de los organismos electorales. Sin embargo, el principio mismo de autonomía constitucional bajo el que todos los organismos electorales locales actuaban desde antes de la reforma, daba a su presidente y sus consejeros la libertad de ejercer sus funciones con independencia e imparcialidad. El grado y la forma de aplicar esas prerrogativas dependían en buena medida del entorno político y, a fin de cuentas, de la voluntad y calidad moral de cada consejero. Así, la generalización derogatoria con que se justificó el cambio de método de designación de los consejeros no sólo era inexacta, sino, en muchos casos, injusta.

Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 41, base V) y a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículos 44, 100 y 101) corresponde al Consejo General del INE designar a los consejeros de los organismos públicos locales. Estas disposiciones legales se han cumplido cabalmente desde 2014, en tres bloques sucesivos de selección y designación, más algunas sustituciones, de modo que todos los consejeros y presidentes en funciones en los Ople deben su nombramiento al Consejo General del INE.

En 2014, el procedimiento inició con la emisión de sendas convocatorias en las diecisiete entidades federativas donde habría elecciones locales en 2015,<sup>3</sup> además de Oaxaca, donde habría una elección municipal extraordinaria. En diciembre del mismo año, por mandato judicial, también se hicieron los nombramientos de Zacatecas, aunque el estado tendría elecciones hasta 2016.

<sup>3</sup> El concurso para designar consejeros electorales de los Ople en 2014 se abrió en el otrora Distrito Federal, así como en Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán.

El proceso de selección y designación consistió en siete fases, cada una condicionada al cumplimiento o aprobación de la anterior: 1) convocatoria pública a todos los interesados en concursar por ser miembros de los consejos de los Ople y registro de aspirantes; 2) revisión de requisitos legales de los concursantes inscritos; 3) examen de conocimientos generales de la materia político-electoral, diseñado por “una institución de educación superior, de investigación o evaluación” (resultó ser el Ceneval), y un examen de “habilidades gerenciales”; 4) redacción de un ensayo presencial sobre un tema político-electoral elegido al azar entre una lista de diez tópicos; 5) revisión y valoración curricular; 6) entrevista de cada aspirante con comisiones de por lo menos tres consejeros del INE; 7) integración de la propuesta por la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, y designación por mayoría calificada del Consejo General del INE.<sup>4</sup> Las convocatorias para integrar los Ople restantes siguieron un procedimiento semejante,<sup>5</sup> con pequeñas variantes, como la previsión del derecho a solicitar revisión del examen y del ensayo.<sup>6</sup>

Si bien con las convocatorias de 2014 y 2015 se desahogó el procedimiento para integrar los órganos de dirección de los Ople en todas las entidades federativas, el INE llevó a cabo nuevas designaciones en 2016 (por la remoción de todos los consejeros en Chiapas y la renuncia

---

<sup>4</sup> INE, Consejo General. Convocatoria en línea: <http://www.ine.mx/archivos2/portal/Estados/OPL/convocatoriaHistorico.html>.

<sup>5</sup> Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. Todos, estados que celebrarían sus comicios en 2016 y 2017.

<sup>6</sup> En la Convocatoria de 2014 para la designación de consejeros presidentes y consejeros electorales de los Ople, se estableció para el examen de conocimientos que “los resultados serán definitivos e inatacables”. En las Convocatorias de 2015 a la fecha, conforme al *Reglamento para la designación y remoción de las y los consejeros presidentes y las y los consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales*, 11 de marzo de 2015, se prevén el derecho y el procedimiento de revisión.

de una consejera en Nuevo León), 2017, 2018, así como en 2019 (con motivo de la renovación parcial de Ople<sup>7</sup> y otros relevos<sup>8</sup>).

En los concursos de 2014 a 2019 participaron diez mil ciento veintiséis aspirantes,<sup>9</sup> un promedio de ciento veintitrés por convocatoria. El proceso de selección observó en todo momento el criterio de igualdad de género.<sup>10</sup> En la fase del examen de conocimientos, se seleccionó en cada estado a mujeres y hombres con los mejores resultados (entre diez y veinticinco por género, según la convocatoria aprobada en cada caso).<sup>11</sup> Esto significó, hasta cierto punto, que había sendos concursos paralelos para cada sexo. El resultado fue una composición bastante equilibrada: a octubre de 2019, el INE había nombrado como consejeros electorales o consejeros presidentes de los Ople un total de ciento sesenta y nueve mujeres y ciento sesenta y siete hombres;

<sup>7</sup> Renovación parcial en aquellos estados con consejeros locales que fueron designados en 2014 por un periodo de tres años: Baja California Sur, Campeche, Colima, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas. Así como la renovación parcial en cargos designados un años después (2015): Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

<sup>8</sup> Dos fallecimientos, Jesús Pineda de la Cruz en Chiapas y Aldo Morales Cruz en Tlaxcala; renunciaciones de Javier Garay Sánchez, consejero presidente en Baja California; de Francisco Javier González Pérez, consejero presidente de Durango; de Marisela Reyes Reyes y Alma Delia Eugenio Alcaraz, consejera presidenta y consejera electoral en Guerrero, respectivamente; de Jesús Eduardo Hernández Anguiano y Miguel Ángel Chávez García, sucesivos consejeros presidentes en Tamaulipas; remociones de Felicitas Alejandra Valladares Anguiano, consejera presidenta en Colima; de Jorge Alberto Hernández Hernández, consejero electoral en Veracruz; y sendas vacantes en Ciudad de México y Michoacán con motivo de los nombramientos en el Consejo General del INE (Dania Paola Ravel Cuevas y Jaime Rivera Velázquez, respectivamente).

<sup>9</sup> Datos de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismo Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral. Información actualizada al 16 de octubre de 2019.

<sup>10</sup> “En cada una de las etapas se procurará atender la igualdad de género” (Reglamento 2019, Artículo 27).

<sup>11</sup> En algunos estados, cuando en la posición número 25 se registró un empate entre dos o más concursantes, fueron seleccionados para la siguiente ronda todos los que se hallaban en ese supuesto. En la evaluación del ensayo, como los textos eran anónimos, las proporciones de hombres y mujeres variaron. Al final, se designaron para cada Ople tres consejeras y tres consejeros; para el cargo de presidente se buscó también equilibrio en el ámbito nacional entre hombres y mujeres.

50.3% y 49.7%, respectivamente.<sup>12</sup> En las rondas de nombramientos, que abarcaron todas las entidades, dieciséis mujeres y veintiún hombres resultaron electos consejeros presidentes (se consideran las sustituciones realizadas en varias entidades con motivo de renunciaciones o destituciones).

Cada fase estuvo sujeta a reglas y cuidados para prevenir errores o sesgos; en especial los exámenes, aplicados en salones y horarios predeterminados, en formato digital, con identificación plena de los participantes y vigilancia esmerada de los organizadores, lo que no dejó resquicios para irregularidades.<sup>13</sup> Los resultados del examen de conocimientos fueron publicados con detalle. Las reglas del ensayo presencial ponían a prueba el dominio del tema asignado, la habilidad para desarrollar una argumentación, la calidad de la expresión escrita y la capacidad de improvisar bajo condiciones de presión. La revisión de los ensayos estuvo a cargo de especialistas de instituciones académicas reconocidas, quienes leían textos sin el nombre del autor.<sup>14</sup> El único punto débil de esta fase, en el proceso de selección de 2014, fue que cada ensayo fue evaluado por una sola persona, dando margen a diferencias en el rigor que cada evaluador aplicaba, si bien, al ser anónimos los textos, no se trataba de sesgos deliberados. Este punto fue superado en los procesos de 2015 y posteriores, cuando la evaluación de cada ensayo estuvo a cargo de tres especialistas. La evaluación curricular también contó con criterios preestablecidos que reducían la discrecionalidad. Es cierto que la entrevista, por su propia naturaleza, se basa en apreciaciones subjetivas, pero al llevarse a cabo por tres o cuatro consejeros, el peso de la subjetividad de uno puede equilibrarse con la de los otros. La última fase para la designación fue la deliberación y votación de parte de los once consejeros del INE.

---

<sup>12</sup> *Cfr.* Unidad Técnica de Vinculación con los Organismo Públicos Locales del INE. Los datos son de acuerdo con la integración de los Ople en octubre de 2019. La estructura total de consejeros electorales de Ople es de doscientos veinticuatro; la diferencia de ciento doce casos atiene a renovación parcial de nombramientos, bajas por remoción, renunciaciones o fallecimientos.

<sup>13</sup> Aun así, hubo aspirantes que solicitaron revisión de examen y se les concedió audiencia con presencia de los especialistas del Ceneval.

<sup>14</sup> En 2014, la evaluación de los ensayos estuvo a cargo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; en 2015, del Centro de Investigación y Docencia Económicas; en 2016 a 2019, para los casos de sustitución, de El Colegio de México.

**Tabla 1. Participación de aspirantes y ganadores de las convocatorias publicadas por el Instituto Nacional Electoral para integrar los órganos máximos de dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales (2014-2019)**

Año	Convocatorias	Vacantes	Aspirantes			Designaciones			Presidentes	
			M	H	Total	M	H	Total	M	H
2014	19	133	1,256	2,301	3,557	73	60	133	10	9
2015	13	91	792	1,202	1,994	44	47	91	5	8
2016	2	8	77	168	245	3	5	8	0	1
2017	24	62	743	1,324	2,067	28	34	62	1	3
2018	16	42	760	1,140	1,900	21	21	42	0	0
2019*/**	8	8	200	163	363	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>82</b>	<b>344</b>	<b>3,828</b>	<b>6,298</b>	<b>10,126</b>	<b>169</b>	<b>167</b>	<b>336</b>	<b>16</b>	<b>21</b>

Fuente: Elaboración propia con información de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismo Públicos Locales del INE. Información actualizada al 16 de octubre de 2019.

\* Por acuerdo INE/CG94/2019 de fecha 21 de marzo de 2019 se determinó declarar desierto el proceso de selección y designación de Consejera o Consejero Presidente del Ople de Tamaulipas.

\*\* En proceso

M=Mujer; H=Hombre.

El procedimiento descrito es legal, imparcial y transparente en grado importante para evaluar los méritos de los aspirantes. No es perfecto, pero sí bastante confiable. En comparación con los métodos de designación anteriores, el proceso que el INE siguió es más objetivo, pondera la preparación académica y garantiza un piso mínimo de conocimientos electorales de los finalistas.

Por mandato de ley, los consejeros deben contar por lo menos con título de licenciatura con antigüedad mínima de cinco años; de los doscientos diecisiete consejeros designados y en funciones a octubre de 2019, 57.1% poseía maestría y 12.4% doctorado.<sup>15</sup> Sin embargo, considerando que un solo órgano valoró a los candidatos de todas las

15 *Cfr.* Unidad Técnica de Vinculación con los Organismo Públicos Locales del INE. Información actualizada al 22 de octubre de 2019. Cabe señalar que, a esta fecha, los Ople registran siete vacantes (el total de consejeros electorales locales en las 32 entidades del país suman doscientos veinticuatro). Al momento de elaborar este estudio, el INE se encontraba en pleno desahogo de los procedimientos para su ocupación.

entidades federativas, y dadas las limitaciones propias de una entrevista de pocos minutos, es comprensible que la selección no contase en muchos casos con elementos suficientes para apreciar bien la personalidad y los posibles vínculos políticos de los aspirantes. Por su parte, el método de designación por los congresos no necesariamente garantizaba el piso mínimo de conocimientos de la materia electoral; en contrapartida, para bien y para mal, la selección pasaba por el filtro del conocimiento personal de los aspirantes por parte de las fracciones parlamentarias o de los líderes de éstas.

Comparado con los procedimientos de designación vigentes antes de la reforma de 2014, puede decirse que el proceso de selección a cargo del INE es sobre todo meritocrático, y que la designación a cargo de los congresos locales era más política, o por lo menos más influida por el conocimiento personal de los prospectos. No son criterios mutuamente excluyentes y ambos estuvieron presentes en los dos métodos, pero la diferencia de grado es importante. En conclusión, el método de designación por el INE es más objetivo en cuanto a conocimientos electorales, más impersonal y menos político.

No obstante, las designaciones de consejeros no han estado exentas de impugnaciones y controversias. Por un lado, varios aspirantes a consejero de algún Ople solicitaron en su momento revisión de examen de conocimientos o del ensayo; algunos, inclusive, promovieron por el mismo motivo juicios para la protección de los derechos políticos del ciudadano (JDC), mismos que fueron declarados infundados. En algunos casos, observaciones de partidos políticos influyeron para cambios de última hora en las listas de prospectos para ser designados consejeros. Además, partidos políticos o personas físicas interesadas impugnaron formalmente ante el TEPJF una docena de nombramientos, invocando presuntos vínculos partidarios o causas de inelegibilidad, aunque las pruebas presentadas no resistieron los criterios judiciales y, por ende, no prosperaron. De todos modos, algunos nombramientos han sido objeto de críticas esporádicas por partidos políticos, agrupaciones civiles y medios de comunicación.

En 2018, la Comisión de Vinculación con los Ople del INE impulsó una revisión integral al proceso de designación de consejeros locales para mejorar el reclutamiento y elevar la calidad en la selección de los aspirantes. Las adecuaciones más importantes son:



1. Se integra un Examen de Competencias Básicas y uno de Conocimientos Técnico-Electorales. El primero contiene dos componentes: Competencia Comunicativa (que agrupa las áreas de conocimiento relacionadas con la aplicación de reglas ortográficas, manejo de vocabulario, redacción, así como las habilidades específicas para el uso de diversos tipos de textos orales y escritos), y Competencia Matemática (que agrupa las áreas de conocimiento relacionadas con teoría de conjuntos, aritmética, álgebra, probabilidad estadística, así como la representación e interpretación gráficos y tablas).

El segundo examen cuenta con dos áreas: Teórico Normativo (que agrupa las áreas de conocimiento relacionadas con el sistema político mexicano; sistema jurídico mexicano y sistema de partidos), y Procedimientos Electorales (que agrupa las áreas del conocimiento relacionados con el sistema electoral; proceso electoral; candidaturas independientes; consulta popular; régimen competencial del INE; voto de los mexicanos en el extranjero; sistema jurisdiccional electoral federal y local, resultados electorales, así como la transparencia y acceso a la información pública).

El objetivo del replanteamiento del examen fue dotar de mayores elementos para evaluar a los aspirantes idóneos; es decir, seleccionar a los candidatos con habilidades para dialogar, consensar y acordar con los distintos actores involucrados en la competencia electoral, así como identificar problemas, situaciones o procesos complejos; construir acuerdos y buscar la mejor decisión posible siempre apegada a la norma y a la estricta observancia de los principios rectores de la función electoral.

2. Con relación al ensayo presencial, entre las innovaciones, ya no se sortearán las mociones (cuestiones problemáticas del ámbito electoral) como en procesos anteriores, sino que el día de la aplicación se pondrán a consideración de las y los aspirantes, dos mociones, de las cuales deberán elegir con libertad, una de ellas, para el desarrollo de su ensayo.

Se evalúan las capacidades de análisis, de comprensión, de argumentación y de síntesis de los aspirantes. Los temas para la elaboración del ensayo versarán sobre problemáticas del ámbito electoral, relacionadas con las responsabilidades y las atribucio-

nes legales, así como con las facultades y funciones operativas de los Consejeros Electorales de los Ople.

## Remoción de consejeros

Así como el Consejo General del INE tiene la facultad de nombrar a los consejeros de los Ople, también puede removerlos. La Legipe establece esa atribución y prescribe las causales y procedimientos para aplicar tal sanción (artículo 44, inciso g, y artículos 102 y 103). De hecho, la ley no prevé sanciones intermedias, como amonestación o suspensión temporal. Dotado de la facultad de remoción, el INE adquiere gran autoridad para hacer valer sus atribuciones legales en el ámbito de las elecciones locales, además de influir, formal e informalmente, en algunas decisiones de los Ople.

Desde luego, la remoción es una medida excepcional. Hasta octubre de 2019, se había ejercido en once nombramientos, siete de ellos corresponden a los consejeros y consejera presidenta del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas (IEPC).<sup>16</sup> El caso es singular por varias razones. Primero, por la fecha de las elecciones: a diferencia de las otras dieciséis entidades donde hubo elecciones en 2015, que concurrieron con las federales para celebrarse el 7 de junio, la Constitución Política de Chiapas (artículos 17 y 19) estableció el tercer domingo de julio para la jornada electoral. Además, la reforma al Código de Elecciones y de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, publicada el 30 de junio de 2014, que debía armonizarse con las disposiciones generales de la Legipe, incluyó diversas normas que fueron impugnadas por el PAN, el PRD y el PT por medio de una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la

---

<sup>16</sup> En sesiones del 19 de febrero y 18 de mayo de 2016, el Consejo General del INE resolvió fundados los procedimientos de remoción en contra de Ivonne Miroslava Abarca Velázquez, Margarita Esther López Morales, Carlos Enrique Domínguez Cordero, María de Lourdes Morales Urbina, Lilly de María Chang Muñoa, María del Carmen Girón López, y Jorge Manuel Morales Sánchez, todos del IEPC. Por su parte, el 16 de noviembre de 2016, en acatamiento de sentencia del TEPJE, se removió a Felicitas Alejandra Valladares Anguiano como consejera presidenta de Colima; el 20 de julio de 2017, se aprobó la remoción de Jesús Uribe Cabrera del Instituto Electoral de Querétaro; y el 20 de julio de 2017, el Consejo General resolvió remover a Jorge Alberto Hernández y Hernández como consejero de Veracruz.

Nación. La impugnación de la fecha de la elección fue desestimada por la Corte, dejándola “intocada” para celebrarse el 19 de julio.

La disposición legal impugnada que tuvo a la postre más repercusiones fue la referida a la paridad de género en el registro de candidaturas. El artículo 234, párrafo sexto, del Código de Elecciones de Chiapas establecía la paridad de género en términos semejantes a los de la Legipe (artículos 232 y 234), pero agregaba: “Se exceptúan de lo anterior las candidaturas que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido”. La norma fue declarada inconstitucional por la Corte,<sup>17</sup> lo que la excluía en automático del Código estatal. Más aún, el 8 de mayo de 2015, el TEPJF dictó jurisprudencia para hacer obligatoria la paridad de género en las candidaturas a ayuntamientos, tanto de manera “vertical” (en la planilla de regidores), como “horizontal” (entre candidatos a presidentes municipales del conjunto del estado) (TEPJF 2015a).

A pesar de esas decisiones, llegado el momento de aprobar el registro de las candidaturas, el 9 de junio de 2015, el Consejo General del IEPC de Chiapas incumplió la disposición de la ley vigente y la jurisprudencia al avalar registros de candidaturas a diputados y ayuntamientos que no observaban la obligación de paridad de género. Lo cierto es que la mayoría de los partidos incumplió en algún grado la regla de paridad de género en las candidaturas a diputados por mayoría y en la integración de las planillas para ayuntamientos (*paridad vertical*), y que todos los partidos (incluido el PAN, que promovió la impugnación) la incumplieron en las candidaturas a presidentes municipales (*paridad horizontal*). En sus alegatos de defensa, algunos consejeros del IEPC argumentaron que tuvieron muy poco tiempo para revisar más de doce mil registros de candidatos, pero sobre todo trataron de justificar su actuación por la propia exigencia de los partidos políticos, que a su vez invocaban los “usos y costumbres” de muchas comunidades indígenas que excluyen o limitan a las mujeres de la participación política.<sup>18</sup> Tanto para el INE como para el TEPJF, la conducta de

<sup>17</sup> Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad (SCJN 2014), promovida por el PRD, PT y PAN.

<sup>18</sup> Resolución del Consejo General del INE, respecto del procedimiento de remoción de consejeros electorales del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (INE/CG80/2016), 19 de febrero de 2016.

los consejeros constituyó una violación a una norma constitucional y legal. La Sala Superior del Tribunal ordenó revocar todos los registros que no cumplieran con la paridad de género, y ordenó al IEPC hacer cumplir la sentencia y dar a los partidos un plazo de cuarenta y ocho horas para subsanar la anomalía; además, dio vista al INE para analizar la conducta de los consejeros locales.<sup>19</sup>

No es difícil imaginar las dificultades operativas y las complicaciones políticas que conllevó la revocación del registro de las candidaturas cuando faltaban sólo once días para la jornada electoral. Los partidos se vieron obligados a sustituir a toda prisa a decenas de candidatos varones por mujeres en municipios donde, según sus propios dichos, “las mujeres no quieren participar”. El Consejo General del IEPC, por su parte, determinó la imposibilidad material de reimprimir las boletas electorales con los nuevos nombres registrados.

Más graves aún fueron las irregularidades cometidas en la confección de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNRE) y en la votación correspondiente, porque configuraron un fraude electoral maquinado como no se había visto en México en varios lustros. El primer hecho que debió alertar a los consejeros del IEPC fue el número inusitado de solicitudes de inscripción de chiapanecos en el extranjero, que al final del plazo legal fue de 17,573 interesados en participar en la elección de la fórmula de “diputado migrante”. Tal cantidad contrastaba palmariamente con la registrada en las elecciones de 2012: 1,258. Las solicitudes de inscripción se habían multiplicado catorce veces.

Otro hecho que hacía sospechoso el volumen de registros era que, hasta el corte del 30 de abril (cuando habían transcurrido sesenta y un días desde la apertura del período de inscripción), se recibieron sólo 487 solicitudes, y para el 31 de mayo siguiente, en sólo treinta y un días más, se recibieron más de 17,000, la mayor parte de ellas en los dos últimos días. Ese crecimiento insólito de solicitudes provocó dudas y cuestionamientos por parte de algunos partidos, pero los consejeros atribuyeron el éxito a su intensa campaña de promoción en varios paí-

---

<sup>19</sup> En la instancia SUP-REC-294/2015, la Sala Regional de Xalapa consideró que, por lo avanzado del proceso, ya no había tiempo para reponer los registros de candidaturas, pero la Sala Superior revocó tal resolución.

ses. Pero si tales datos atípicos no bastaran para despertar sospechas, la votación supuestamente emitida desde el extranjero (por vía electrónica) no deja lugar a dudas de la operación fraudulenta que tuvo lugar: de 6,628 sufragios recibidos, el PVEM obtuvo 3,685 y el partido local Mover a Chiapas, 2,928. Entre ambos partidos sumaban 99.77% de los votos.<sup>20</sup> Cabe señalar que el PVEM es el partido al que pertenecía Manuel Velasco, el gobernador del estado (2012-2018), y que Mover a Chiapas tenía, presuntamente, vinculación con el gobernador mediante un amigo cercano y ex integrante de su gabinete ampliado (Expansión 2015). Sin embargo, nada hizo mover a la presidenta ni a los consejeros del IEPC de su posición en defensa de la validez de esos registros y votos. La investigación que llevó a cabo el INE demostró que la gran mayoría de las supuestas inscripciones en la LNRE eran falsas, y que la inclusión indebida de nombres en esa lista había impedido votar por lo menos a 377 ciudadanos que en realidad residían en Chiapas y acudieron a la casilla.<sup>21</sup>

Los consejeros electorales del INE no tuvieron duda de que se habían violado la ley y los procedimientos indispensables para garantizar la autenticidad del voto, y actuaron en consecuencia. En acatamiento de la sentencia del TEPJF de analizar la conducta de los consejeros, y ante las anomalías detectadas en la LNRE, el Consejo General del INE acordó instaurar un procedimiento administrativo contra los siete consejeros del IEPC (INE/CG433/2015). Poco después, se acumularon al procedimiento quejas del partido Morena y una indagatoria de la Fepade, por la alteración de la lista nominal del voto en el extranjero.

Conforme al artículo 103 de la Legipe y al Reglamento de Nombres y Remoción de Consejeros, las instancias competentes del INE siguieron un minucioso procedimiento de instrucción, con todas las formalidades de fundamentación normativa y presentación de pruebas, con garantías de audiencia y defensa de los implicados. La historia

<sup>20</sup> Los quince votos restantes se repartieron entre MC (uno) y Morena (catorce). *Cfr.* INE/CG80/2016.

<sup>21</sup> La investigación del INE incluyó, entre otras pruebas, la verificación de doscientos registros de ciudadanos seleccionados aleatoriamente. De los ciento sesenta y cuatro que respondieron el cuestionario, todos manifestaron no haber realizado el trámite de inscripción en la LNRE (INE/CG80/2016).

terminó el 19 de febrero de 2016, cuando el Consejo General discutió y votó las propuestas de remoción de cada uno de los siete consejeros del Ople de Chiapas. Tres de las propuestas de destitución obtuvieron unanimidad y procedieron; las otras cuatro, incluida la de la consejera presidenta, fueron aprobadas por siete votos contra cuatro, por lo que no procedieron al no alcanzar los ocho votos que establece la ley (artículo 103, fracción 5 de la Legipe).<sup>22</sup> Sin embargo, ante varias impugnaciones al acuerdo del Consejo General, la Sala Superior del TEPJF revisó el caso, hizo una valoración y argumentación exhaustivas y, el 11 de mayo de 2016, resolvió que era procedente la destitución de los siete consejeros y consejeras del IEPC (TEPJF 2016). El INE acató en seguida la sentencia y amplió la convocatoria correspondiente para nombrar a los nuevos consejeros del IEPC de Chiapas, proceso que concluyó el 31 de mayo de 2016.

En otras entidades también se han presentado quejas ante el INE contra consejeros en funciones; incluso ha habido amonestaciones por parte del TEPJF; se han instaurado varios procesos administrativos. Con cifras actualizadas a octubre de 2019, se habían presentado ciento treinta y un procedimientos formales de remoción que han implicado a doscientos veintidós consejeras y consejeros electorales. De ese universo, doce procedimientos se hallaban, hasta octubre de 2019, en fase de “sustanciación”.<sup>23</sup>

Se advierte que la facultad de remoción de consejeros de los Ople ha sido tomada con mucha cautela por el Consejo General del INE, tanto por los requisitos estrictos que para tal efecto establece la ley, como por las implicaciones políticas y organizacionales que puede tener una decisión de tal envergadura. La remoción es un recurso extremo que se debe aplicar sólo en situaciones excepcionales y graves. De todos modos, la existencia de esa atribución legal tiene fuerza disuasiva ante eventuales conductas infractoras y refuerza la autoridad del INE

---

<sup>22</sup> Los cuatro consejeros del INE que votaron contra la mayoría consideraron que no todos los consejeros del IEPC tuvieron el mismo grado de responsabilidad en las infracciones cometidas, y por ende, no ameritaban la misma sanción de remoción (INE/CG80/2016). (Cfr. Acta de la sesión extraordinaria del 19 de febrero de 2016, del Instituto Electoral de Michoacán).

<sup>23</sup> Datos de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE. Con información actualizada al 15 de octubre de 2019.

como organismo rector de los órganos electorales locales. Las normas y los procedimientos establecidos para el ejercicio de la remoción por parte del Consejo General del INE aseguran, sin duda, más objetividad, certeza y garantías que los juicios políticos que pudieran instaurar los Congresos estatales ante situaciones análogas.

## **Distribución de funciones y coordinación**

El nuevo sistema electoral creado por la reforma de 2014 confirió nuevas facultades al INE; 74, según la cuenta de sus consejeros electorales (Murayama 2015). Las atribuciones nuevas están plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 41, Base V), así como en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (que sustituyó al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), y en la Ley General de Partidos Políticos.

La propia Constitución establece la distribución de funciones entre el INE y los Ople: al primero le corresponden, tanto para elecciones federales como locales, la capacitación electoral; la geografía electoral (incluidos el seccionamiento y la distritación); el padrón electoral y la lista de electores; la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; las reglas, lineamientos y formatos para documentación y materiales electorales; los lineamientos para observadores electorales, resultados electorales preliminares, encuestas y conteos; la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos y candidatos (Constitución 2019, Apartado B, inciso a). También es atribución constitucional del INE regular la organización y el funcionamiento del Servicio Profesional Electoral Nacional, que incluye a los Ople (Constitución 2019, Apartado D). Nótese que algunas de esas atribuciones correspondían a los institutos electorales locales antes de la reforma.

Por su parte, los organismos públicos locales tienen las funciones siguientes: otorgar las prerrogativas locales a partidos y candidatos; educación cívica; preparar la jornada electoral; imprimir documentación y producir materiales electorales (conforme a modelos aprobados por el INE); escutar y computar votos; declarar validez y otorgar constan-

cias en las elecciones locales; organizar, desarrollar, computar y declarar resultados en mecanismos locales de participación ciudadana; dar resultados preliminares, encuestas, conteos y observación electoral (conforme a lineamientos dictados por el INE); además de todas las no reservadas al INE.

Antes de la reforma de 2014, el papel del entonces IFE en los procesos locales se limitaba a: actualizar y dotar el padrón electoral y la lista nominal; notificar la obtención o pérdida de registro de partidos políticos nacionales; asignar y monitorear tiempos de radio y televisión para partidos y autoridades electorales (a partir de la reforma de 2007), y, por medio de convenios potestativos entre el IFE y autoridades electorales locales, coordinarse en elecciones concurrentes, apoyo técnico para la redistribución y colaboración en materia de fiscalización, educación cívica y recopilación de estadísticas electorales. Destacan dos atribuciones transferidas al INE: integrar e instalar las casillas y fiscalizar los recursos de los partidos. Se entiende el criterio que guio al legislador: reservar a un organismo como el INE las funciones más delicadas y complejas, de las que dependen en mayor medida la equidad de la competencia, la imparcialidad de la organización electoral y la autenticidad del sufragio. Más aún, la Constitución prevé la posibilidad de que el INE asuma directamente actividades propias de los Ople, o de que atraiga para su conocimiento cualquier asunto trascendente de la competencia local. En contraparte, el INE puede delegar al Ople ciertas atribuciones (Constitución 2019, Apartado C, inciso a, b y c).

La influencia del INE en la acción de los Ople no se agota en las facultades conferidas por la ley a uno y a otros, ya que el Consejo General del INE puede “dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones” (Legipe 2017, inciso j). No hay duda de que el Consejo General ha ejercido ampliamente sus facultades rectoras y reglamentarias en materia de elecciones locales y de la estructura y funcionamiento de los Ople. En poco más de cuatro años de vigencia de la Legipe, el INE ha aprobado 1,206 acuerdos que contienen reglamentos, lineamientos, criterios y otras medidas de aplicación en el ámbito local, además de cumplimiento de sentencias judiciales también referidos a elecciones locales. En 2014, el Consejo General aprobó 39 acuerdos relacionados con el ámbito local; de ellos, 24 se refirieron a reglas para los nombra-



mientos de los consejeros y designación de consejeros de sendos organismos locales, tres a la coordinación de éstos con el INE y doce a la conducción de los procesos electorales. En 2015, el número de acuerdos aumentó notablemente, pues se emitieron 140. De ellos, 36 establecieron lineamientos y criterios generales para los procesos electorales locales, 78 atendieron asuntos específicos de las elecciones en una o varias entidades, y 26 atañeron a la integración y organización de los Ople. En 2016, el INE aprobó aún más acuerdos que el año anterior: 15 de carácter general relativos a las elecciones de ese año, 264 sobre asuntos específicos de los procesos locales, y 28 sobre nombramientos y reglas para los Ople.

En 2017, el Consejo General del INE aprobó 127 acuerdos relativos a elecciones locales; 130 resoluciones específicas de procesos locales y treinta y cuatro relacionados con nombramientos. En 2018, 23 relativos a la regulación general de procesos electorales locales, 221 a resoluciones de asuntos específicos de uno o varios procesos electorales locales y diez a integración y organización de los Ople. Por su parte, de enero a septiembre de 2019, el INE aprobó 56, 107 y 12, respectivamente.

Tal cantidad de acuerdos da una idea de cuánto ha aumentado la ocupación y preocupación del INE con respecto a las elecciones locales. Las materias de los acuerdos destinados a los Ople van desde los modelos de documentación electoral, asignación de tiempos de radio y televisión, y reglas para el escrutinio de votos, hasta lineamientos para el PREP, determinación de nuevas demarcaciones de distritos locales, catálogos de puestos para el Servicio Profesional Electoral Nacional y un largo etcétera.

**Tabla 2. Acuerdos aprobados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral relativos a elecciones locales y organismos públicos locales de 2014 a 2019\***

<b>Tipo de acuerdo o resolución</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Regulación general de procesos electorales locales**	12	36	15	127	23	56
Resolución de asuntos específicos de uno o varios Procesos Electorales Locales	3	78	264	130	221	107
Integración y organización de los Ople	24	26	28	34	10	12
<b>Totales</b>	<b>39</b>	<b>140</b>	<b>307</b>	<b>291</b>	<b>254</b>	<b>175</b>

Fuente: Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, varios años. Incluye acuerdos y resoluciones sobre la aplicación de atribuciones especiales del INE (asunción y atracción) del Consejo General, publicados hasta el 30 de septiembre de 2019.

\* El año 2014 comprende de junio a diciembre y el año 2019, de enero al 30 de septiembre.

\*\* En algunos casos, los acuerdos tienen aplicación para elecciones federales y locales.

El propósito general del INE ha sido homologar reglas y procedimientos en las funciones sustantivas de los Ople, así como garantizar niveles mínimos de calidad en su ejecución. Es cierto que los institutos electorales estatales antes de la reforma funcionaban razonablemente bien, cada uno por su lado. Pero cuando todos se colocan dentro de un mismo marco normativo y bajo una autoridad rectora común, se ponen de manifiesto la heterogeneidad de reglas, las disonancias de algunas decisiones y una diversidad de fallas operativas que, de otra forma, ni siquiera se conocerían más allá de las fronteras estatales.

La intensa función reglamentaria del INE se justifica también porque, a pesar de que la reforma electoral de 2014 prescribió la adecuación obligatoria de las leyes electorales locales a las normas generales, la actualización en los estados ha sido incompleta, heterogénea y a ritmos dispares. Las lagunas y discrepancias se salvan con los acuerdos y lineamientos generales del INE.

Además de los lineamientos y criterios emitidos por el Consejo General, la cooperación entre el INE y los Ople se ha complementado con convenios de coordinación y anexos técnicos y financieros. Para las elecciones locales 2014-2015 se firmaron ochenta y seis Convenios Generales de Coordinación entre el INE y los Ople y otros instrumentos de coordinación institucional. Las materias de coordinación se

refieren a la casilla única (contratación y dirección por parte del INE de capacitadores-asistentes electorales, ubicación de casillas, documentación electoral, entre otras actividades); programas de registro de electores (actualización, credencialización, listados nominales); sistemas informáticos; acceso a radio y televisión, y fiscalización de los recursos de los partidos. Además, se firmaron convenios con temas específicos para algunas entidades; por ejemplo, en cuatro estados, voto de mexicanos residentes en el extranjero. Por su parte, para las elecciones locales de 2015-2016 se firmaron sesenta y ocho convenios semejantes para las entidades que tendrían elecciones. Con relación a las elecciones locales de 2016-2017 se acordaron 33 instrumentos de coordinación; mientras que, para las elecciones de 2017-2018, se pactó el mayor número de convenios registrado desde que se aprobaron las reformas constitucionales de 2014, con 194; finalmente, se firmaron treinta y tres convenios correspondientes a las elecciones de 2018-2019. Cada convenio va acompañado de anexos técnicos y financieros; en los primeros se detallan las reglas e instrumentos de operación, y en los segundos se determinan las aportaciones económicas de los Ople al INE.

**Tabla 3. Instrumentos de Coordinación suscritos entre el INE y los Ople, con motivo de los procesos electorales locales.**

<b>Instrumentos</b>	<b>2014-2015</b>	<b>2015-2016</b>	<b>2016-2017</b>	<b>2017-2018</b>	<b>2018-2019</b>
Convenios Generales.	17	13	4	30	6
Anexos Técnicos.	17	13	4	30	6
Anexos Financieros.	17	13	4	30	6
Adendas.	23	17	5	71	15
Convenios específicos derivados de asunción: PREP, Conteo Rápido, Sistemas de cómputos y comisionados. Incluye, anexos técnico y financiero.	2	4	16	27	0
Elección extraordinaria, solo se firman anexos técnico y financiero.	10	8	0	6	0
<b>Totales</b>	<b>86</b>	<b>68</b>	<b>33</b>	<b>194</b>	<b>33</b>

Fuente: Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, varios años. Con información al 18 de octubre de 2019.

Una forma en que el INE ha apoyado a los Ople, prevista indirectamente en los convenios de coordinación, ha sido interceder ante algunos gobiernos estatales para que liberen los recursos financieros aprobados en el presupuesto, indispensables para cumplir las funciones electorales. Varios gobiernos han retardado mucho las ministraciones al Ople respectivo, sea por insuficiencia de recursos, sea como instrumento velado de presión, sea por ambas causas. La intervención del INE en esas gestiones tiene un efecto ambivalente, pues defiende al Ople de presiones indeseables del gobierno, pero exhibe su dependencia del organismo rector.

Otra esfera de actividad reservada al INE, y que en el futuro cercano ganará enorme importancia, es la implementación del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN). El artículo 41 constitucional, base V, apartado D, otorga al INE la atribución de regular la organización y el funcionamiento del Servicio, tanto para el propio INE como para los Ople. En cumplimiento de esa atribución, el Consejo General aprobó el nuevo *Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional* (INE/CG909/2015), así como lineamientos e instrucciones para su implantación en los Ople. El SPEN se encuentra aún en fase inicial, pero a mediano plazo podría traducirse en mayor profesionalismo de los organismos locales, reduciendo la discrecionalidad y el favoritismo en el manejo del personal. Así como el Servicio Profesional Electoral fue una de las grandes fortalezas del IFE y lo es del INE, podría serlo de los Ople.

## **Designación de funcionarios ejecutivos y medidas de excepción**

El INE no se ha limitado a emitir en forma ordinaria lineamientos, criterios y reglas para guiar a los Ople en el cumplimiento adecuado de sus funciones. También ha ejercido en varias ocasiones las facultades excepcionales que la ley le otorga, en particular la de atracción. Lo ha hecho, explícita o implícitamente, para corregir o prevenir actos que se aparten de la ley o situaciones que pongan en entredicho la independencia e imparcialidad a la que están obligados los organismos locales.

Así, el Consejo General ha decidido atraer, por ejemplo, el establecimiento de normas para designar a titulares ejecutivos de los Ople y consejeros distritales y municipales (INE/CG865/2015), la aprobación de criterios para cumplir la paridad de género en el registro de candidatos (INE/CG63/2016), y la adopción de “medidas pertinentes” para superar una crisis de funcionalidad en el Instituto Electoral de Durango (INE/CG402/2016).

Hasta ahora, el asunto más destacado de atracción de funciones ha sido el de la aprobación de los Lineamientos para la Designación de los Consejeros Electorales Distritales y Municipales, así como de los Servidores Públicos Titulares de las Áreas Ejecutivas de Dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales (INE/CG865/2015). El objetivo expreso de ese acuerdo es “definir un mínimo de criterios y procedimientos [...] para integrar los Consejos Distritales y Municipales, así como para llevar a cabo el nombramiento de sus funcionarios ejecutivos” (*Ibidem*). Ésa sería una buena razón en sí misma; pero el motivo de fondo de la decisión de atraer el asunto era que los recién nombrados presidentes y consejeros de varios Ople enfrentaron restricciones legales o políticas del nivel estatal para escoger y nombrar con libertad a diversos funcionarios ejecutivos, o por cautela y escasez de tiempo preferían mantener en sus cargos al cuerpo ejecutivo heredado. Tal situación entrañaba la prolongación de la influencia que los poderes locales ejercían presuntamente sobre los institutos estatales, afectando su autonomía. Con esa hipótesis en mente, a la que el acuerdo alude como “situaciones preestablecidas que impidan u obstaculicen el ejercicio de sus funciones [...] [con] imparcialidad y profesionalismo” (*Ibidem*, Considerando 8), el Consejo General optó por dictar normas generales que todos los Ople deben observar.

Los *Lineamientos* de marras definen los requisitos que deben cumplir todos los secretarios ejecutivos, los titulares de las direcciones ejecutivas o cargos equivalentes, y los responsables de funciones intermedias consideradas sustanciales para el proceso electoral y la operación de los Ople. Además, establecen un procedimiento que garantiza la decisión colegiada de los consejeros nombrados por el INE. Acerca de los consejeros de los órganos municipales y distritales, se ordena un procedimiento que incluye convocatoria pública, revisión de requisitos legales, valoración curricular, entrevista y publicación de resul-

tados (por internet y en estrados) de cada una de las etapas. Se trata, en esencia, de reducir la discrecionalidad y los vínculos inconvenientes con el pasado.

El acuerdo mencionado se aprobó el 9 de octubre de 2015. Para los Ople que habían tenido su proceso electoral ese año, el procedimiento para nombrar a consejeros distritales y municipales ya no tendría efectos inmediatos, en tanto que la designación o ratificación de los funcionarios ejecutivos no debería tener mayores complicaciones por cuestiones de tiempo. Aun así, algunos de esos organismos requirieron prórroga del plazo establecido (sesenta días) para cumplir el acuerdo. En cambio, para los Ople que apenas iniciaban el proceso electoral 2015-2016, o que lo iniciarían poco después,<sup>24</sup> los lineamientos para integrar los órganos desconcentrados constituyeron una guía valiosa y de aplicación inmediata, que permitió seguramente contar con consejeros municipales y distritales más capaces y confiables. Sin embargo, la designación de los titulares de las áreas ejecutivas, si bien fortalecía su independencia, a algunos les causó fricciones internas y desasosiego porque tenían que decidir, en plena marcha del proceso electoral, si hacían sustituciones. En muchos casos, optaron cautelosamente por la ratificación. De todos modos, la designación de secretarios y directores ejecutivos al amparo del INE permitió a casi todos los Ople renegociar sus acuerdos internos y robustecer su autonomía frente a los factores locales de poder.

El caso del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango (IEPCD) merece mención especial. Como en pocos casos, se actualizó la hipótesis de dependencia del Ople de “situaciones preestablecidas”. El problema residía en una serie de deficiencias procedimentales y en la difícil relación del presidente del instituto y algunos consejeros con la secretaria ejecutiva y con los directores. El litigio se concentró al principio en la conducta de la secretaria ejecutiva quien, al igual que todos los directores, había sido ratificada en enero por el Consejo General. El 7 de marzo de 2016, el presidente solicitó a la

---

<sup>24</sup> Los procesos electorales locales empezaron en septiembre de 2015 en Baja California, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas; en octubre, en Aguascalientes, Durango, Oaxaca y Tlaxcala; en noviembre, en Veracruz; en diciembre, en Chihuahua, Hidalgo y Puebla, y hasta febrero de 2016, en Quintana Roo.

Contraloría interna iniciar un procedimiento administrativo contra la funcionaria, pero el contralor respondió que tal acción no procedía. El 28 de abril, el Consejo General decidió, por mayoría de cuatro votos, removerla del cargo,<sup>25</sup> decisión que ella impugnó; el Tribunal Electoral estatal revocó el acuerdo y ordenó restituirla en sus funciones.

El Consejo General del IEPC acató con reticencias la resolución; sin embargo, el presidente y los consejeros integrantes de la Comisión de Vinculación buscaron apoyo del INE, solicitándole “analizar la designación y el desempeño de los titulares de las áreas ejecutivas”. El 13 de mayo, el Consejo General del INE acordó ejercer la facultad de atracción para “verificar el cumplimiento de los criterios de designación y el desempeño de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección”.<sup>26</sup> Los informes que recabó el secretario ejecutivo del INE por medio de la Junta Local de Durango y de los propios directores del IEPCD daban cuenta de incumplimientos y bloqueos a la toma de decisiones; también se detectaron influencias políticas externas al organismo.

Todo eso ocurrió en mayo, a escasos veinte días de la jornada electoral del 5 de junio. La crisis interna del IEPC ponía en riesgo seriamente la celebración correcta de las elecciones. Los consejeros electorales del INE reconocieron la necesidad de actuar enérgica y rápidamente. De manera oficiosa, hablaron con los consejeros y funcionarios ejecutivos del IEPCD y persuadieron a estos últimos a retirarse de sus cargos. La secretaria ejecutiva presentó su renuncia el 16 de mayo; en seguida lo hicieron también los directores ejecutivos de Administración, Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica y los titulares de la Unidad Jurídica y la Secretaría Técnica. Una depuración casi completa. A los tres consejeros electorales que defendían a la secretaria ejecutiva también les quedó claro hacia dónde se había inclinado la balanza. El 18 de mayo, el Consejo General del INE acordó<sup>27</sup> designar como secretario ejecutivo provisional a un funcionario con larga carrera en el

<sup>25</sup> Cabe mencionar que el acuerdo está firmado sólo por el presidente y los tres consejeros que votaron por la remoción. La fractura en el Consejo era evidente (Acuerdo 149).

<sup>26</sup> La resolución se aprobó por ocho votos contra tres (INE/CG365/2016).

<sup>27</sup> El acuerdo se aprobó por nueve votos contra dos (INE/CG402/2016).

IFE y el INE,<sup>28</sup> e instruir a la Junta General Ejecutiva para cubrir temporalmente las vacantes (incluso con miembros del Servicio Profesional Electoral del INE) y “tomar las medidas jurídicas y administrativas que correspondan”.

Ante la duda sobre la autonomía del Ople de Durango y frente a los conflictos internos que pusieron en riesgo el proceso electoral, el INE hizo algo más que “atraer a su conocimiento” un asunto de trascendencia. En realidad, tomó decisiones excepcionales para suplir la incapacidad de los órganos directivos del Ople. De facto, la intervención no estuvo muy lejos de la asunción total prevista en la ley (Legipe, artículo 120, párrafo 2). El consejero presidente y los consejeros del INE actuaron así porque son conscientes de que un fracaso en una sola elección estatal significaría un grave tropiezo de todo el Sistema Nacional Electoral que ellos mismos encabezan.<sup>29</sup>

Esa facultad de asunción fue ejercida por el INE para llevar a cabo la elección extraordinaria de gobernador de Colima, si bien es cierto que fue el TEPJF el que le asignó esa encomienda sin que el INE la pidiera. No obstante que las causas de la nulidad no fueron fallas del Instituto Electoral del Estado de Colima, sino la intromisión de servidores y de recursos públicos a favor del candidato ganador, el TEPJF consideró que era pertinente que el INE se hiciera cargo por completo de la elección extraordinaria (TEPJF 2015b). El INE acató la resolución, aprobó una serie de acuerdos y adoptó las medidas administrativas y operativas necesarias, contando como órganos ejecutores con la Junta Local Ejecutiva y las dos Juntas Distritales del estado, con sus respectivos consejos. Desde el punto de vista normativo y logístico no hubo mayores problemas. La nueva elección se llevó a cabo con un resultado que ratificó al ganador de la elección ordinaria y ya no hubo más

---

<sup>28</sup> El designado es David Arámbula Quiñones, quien para el efecto solicitó al INE licencia sin goce de sueldo.

<sup>29</sup> Una situación similar se observó en Tamaulipas. El 29 de noviembre de 2017, el Consejo General aprobó dejar sin efectos el nombramiento de Alfonso Guadalupe Torres Carrillo, como Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral de Tamaulipas y designó como encargado de despacho a Miguel Ángel Chávez García. Esto después de corroborar el incumplimiento de Torres Carrillo a los criterios y requisitos de designación como Secretario Ejecutivo, uno de los cuales es no haber ocupado cargo directivo de partido político en los cuatro años previos a su nombramiento (la autoridad corroboró que ocupó cargos partidistas de dirección en el PAN).



impugnaciones. Sin embargo, el desplazamiento del Instituto Electoral Estatal de Colima estableció un precedente que debió preocupar también a otros Ople.

Otro caso en el que el INE asumió las funciones que le corresponden al organismo electoral local ocurrió en 2016 en el Distrito Federal, justamente en su proceso de transición a su nuevo estatus como Ciudad de México. Por decisión del Congreso de la Unión, las elecciones para la Asamblea Constituyente de la que emanó la Constitución de la ciudad capital se encomendaron íntegramente al INE.

En el marco de las elecciones de 2018, el INE realizó la asunción parcial de la implementación, operación y ejecución de los programas de Conteo Rápido correspondientes a las nueve entidades que renovaron gubernaturas (Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán, y Jefatura de Gobierno en la Ciudad de México). Con esta acción, el INE logró obtener estimaciones con altos grados de certeza y precisión, ya que los resultados del Conteo Rápido fueron coincidentes con los obtenidos por el PREP y con los Cómputos Distritales.

Asimismo, el INE aprobó varias resoluciones de atracción para esas mismas elecciones. El 28 de agosto de 2017, el CG resolvió ejercer la facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano a candidaturas independientes, así como establecer las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes para los procesos electorales locales concurrentes con las elecciones federales.

Después, el 12 de septiembre de 2018, el CG también aprobó la emisión de criterios de interpretación para la asignación de diputaciones e integrantes de los ayuntamientos o alcaldías, con relación al principio de paridad de género. Esta decisión la asumió el INE cuando el Ople de Chiapas solicitó el establecimiento de criterios, con motivo de que al PVEM le habían renunciado todas las mujeres candidatas postuladas como diputadas de representación proporcional, a pesar de que a ese partido político le correspondía una curul por ese principio.

La resolución adoptada por el INE fue impulsar acciones afirmativas para garantizar la paridad de género en la asignación de cargos de representación proporcional, esto es, que las curules que correspon-

den a mujeres no sean asignadas a varones. Así, el INE determinó que los cargos se asignarían a las fórmulas de mujeres que hayan sido postuladas por el principio de mayoría relativa; y cuando no sea posible aplica este criterio, se reasignarían los cargos entre los demás partidos que, teniendo derecho a la asignación, cuenten con fórmulas de mujeres.

## Conclusión

El modelo semicentralizado del Sistema Nacional Electoral presenta ventajas respecto del modelo federal anterior, pero también hace más compleja la conducción y operación de cada componente. La homologación normativa, la rectoría del INE y su supervisión del desempeño de los organismos locales, favorecen la certeza, la eficacia y la calidad de cada uno de los eslabones de los procesos electorales. Así, los Ople están razonablemente blindados frente a intromisiones de poderes locales, lo que abona a su imparcialidad. Entre los costos de esas ventajas hay que contar la sobrecarga de funciones en el INE, el aumento inevitable de su aparato administrativo y operativo, y el riesgo de concentrar demasiado poder en unos cuantos consejeros. A su vez, los Ople experimentan una situación ambigua, pues son cada vez más independientes de los poderes políticos locales, pero más subordinados a las decisiones del INE.

El INE ha avanzado mucho en homologar procedimientos y garantizar resultados confiables en todos los organismos; además, ya emprendió la profesionalización de los servidores públicos electorales locales, lo que a mediano plazo elevará la calidad de su desempeño. Lo que no está logrando es racionalizar el costo financiero global del sistema: cada actividad o función que el INE hace suya, le cuesta más, pero difícilmente se resta del costo de los organismos locales.

Las intervenciones extraordinarias que el INE ha tenido que realizar en algunos Ople han salvado o corregido lo esencial del proceso electoral en juego, pero al precio de hacer aparecer al organismo local como prescindible. En el fondo no lo es, porque de no existir los Ople, la carga operativa y política sobre el INE resultaría inmanejable.

Para el Consejo General del INE, conducir al propio instituto y a todos los Ople representa un reto enorme. Es como si una sola di-

rección musical (en este caso, formada por once cabezas) tuviera que dirigir a la vez a una orquesta enorme y a treinta y dos orquestas de tamaños diferentes, todas con la misma partitura, pero cada una con su estilo, su propio concertino y una tonalidad distinta, producto de su historia particular. La ejecución se escucha portentosa, pero la armonía es muy compleja, y cuando algunos desafinan, la disonancia es grande. ♪

