



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

**EL INE Y LA DESIGNACIÓN DE LOS ORGANISMOS
PÚBLICOS LOCALES: FRENO A LA INJERENCIA DE LOS
PODERES LOCALES**

T E S I N A

QUE PRESENTA

HÉCTOR CAMACHO SÁNCHEZ

Para acreditar el requisito del trabajo terminal y optar al título de

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA

Ciudad de México, 5 de enero de 2016.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el alumno **Héctor Camacho Sánchez**, matrícula **2113015064** con el título de **“EL INE Y LA DESIGNACIÓN DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES: FRENO A LA INJERENCIA DE LOS PODERES LOCALES”** se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor

Dr. Ricardo Espinoza Toledo

Lector

Dra. Sara Morales Miranda

Fecha: 4 de Enero de 2017 Trim: 16-O No. Registro de Tesina: _____

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] **5804-4793**

El INE y la designación de los Organismos Públicos Locales: Freno a la injerencia de los poderes locales

Resumen

El presente trabajo realiza una revisión de las atribuciones otorgadas al nuevo Instituto Nacional Electoral a partir de la Reforma Política-Electoral 2013-2014, especialmente a los cambios establecidos en el artículo 44, sección segunda, capítulo II “De las atribuciones del Consejo General”, y a los artículos 98, 99, 100, 101, 102, 103 y 104 correspondientes a los capítulos I, II, III y IV del título segundo “De los Organismos Públicos Locales”, establecidos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) con el propósito de conocer cuáles fueron las causas de las modificaciones a la ley electoral y cuáles fueron los resultados de estas adecuaciones: límites y alcances.

Se centra en los procesos de designación de consejeros, antes y después de la reforma electoral, exponiendo los motivos de legisladores y actores políticos que propiciaron los nuevos cambios en la conformación y atribuciones, tanto del Instituto Nacional Electoral (INE), como de los Organismos Públicos Locales (OPLES), con base en las siguientes preguntas: ¿Las nuevas atribuciones del INE, en especial las facultades para intervenir en la organización electoral de los estados, representan un revés al pacto federal en materia electoral? ¿Las facultades para designar y remover a los miembros de los OPLES operaron de la manera esperada y lograron terminar con la injerencia de los poderes locales en el manejo de la administración electoral local?

Lo anterior, con el fin de realizar una revisión de la nueva ley a más de un año de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y habiendo culminado el primer proceso electoral, llevado a cabo con la nueva reglamentación. La finalidad principal de la presente investigación es observar si los objetivos trazados por los legisladores al definir la nueva ley se cumplieron en el mediano plazo y cuáles fueron las implicaciones.

Palabras clave: Democracia, Instituto Nacional Electoral, Organismos Públicos Locales, Sistema Electoral Mexicano, Reforma Política-Electoral 2013-2014, Federalismo Electoral, Centralismo Electoral, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Abstract

The present work aims to realize a review of the granted attributions to the New National Electoral Institute from the Politic-Electoral Reform 2013-2014, specially to some particular changes in the article 44, second section , chapter II "The attributions of the General Council", and to the articles 98, 99, 100, 101, 102, 103 and 104 corresponding to the chapters I, II, III and IV of the second title "The Local Public Organisms" established in the General Law of the Institutions and Electoral Procedures (LEGIPE) with the intention of knowing which are the causes of the modifications to the law and which are the results of these adequacies: its limits and its capacities.

It's focused on the designation procedures of the counselors, before and after the electoral reform, exhibiting the motives of the legislator and political actors that have led to new changes in the conformation and in the attributions such in the National Electoral Institute (INE) as in the Public Local Organisms (OPLES), structured on the basis of the following questions:

¿Have the new attributions of the INE, specially the faculties to interfere in the electoral organization of the states represent a setback to the federal agreement in electoral matters?

¿Do the faculties to design and remove the members of the OPLES operated in an expected way and do they concluded with the interference of the local power on the management of the electoral local administration?

This, in order to review the latest law twelve months from its publication date in the Official Diary of the federation and having completed the first electoral procedure which was performed with the new regulation standards.

The main purpose of this investigation is to observe if the objectives where set by the legislators in the mid-term and which where the implications.

Key Words: Democracy, National Electoral Institute, Public Local Organisms, Mexican Electoral System, Politic-Electoral Reform 2013-2014, Electoral Federalism, Electoral Centralism, General Law of the Institutions and Electoral Procedures.

ÍNDICE

- **Introducción**

I. La Reforma Política-Electoral 2013-2014

1.1 Motivos para una nueva reforma electoral: discusión, negociación y aprobación

1.2 Promotores y opositores a la reforma: centralismo vs federalismo electoral

1.3 Contenido de la reforma electoral: del COFIPE a la LEGIPE, similitudes y diferencias

II. Operación de los nuevos Organismos Públicos

Locales y del Instituto Nacional Electoral

2.1 Organismo Público Local Electoral de Puebla: Sobre la designación de consejeros

2.1.2 La operación del Consejo en el proceso electoral. IEE Puebla

2.1.3 Organismo Público Local de Chiapas: Sobre la designación de consejeros

2.1.4 La operación del Consejo en el proceso electoral. IEPC Chiapas

III. Desempeño del nuevo Sistema Electoral

Mexicano con base en sus resultados

3.1 El proceso de destitución de consejeros en los OPLES

3.2 Sobre la asunción de las elecciones extraordinarias

3.3 El presupuesto para los OPLES, en manos de los congresos locales

- **Discusión**

INTRODUCCIÓN

En las elecciones presidenciales del año 2012, mucho se discutió sobre si el regreso del Partido Revolucionario Institucional¹ implicaría una vuelta al pasado. Este supuesto, estaría por confirmarse, pero por lo pronto, lo que se observa es que en el ejercicio de las políticas públicas hay una tendencia a la centralización.

La propuesta de un Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), con injerencia en estados y municipios, la centralización de las compras en el sector salud, el regreso de la nómina de los maestros a la federación, así como los cambios efectuados en el sistema electoral, al subordinar lo local a lo nacional, son algunos ejemplos de una nueva manera de entender la política.²

A pesar de la tendencia manifestada, no existió reclamo alguno, ni de los partidos de oposición, otrora defensores del federalismo, ni de los gobernadores. La ausencia del Partido Acción Nacional³ y del Partido de la Revolución Democrática⁴ se explica con el “Pacto por México”, firmado en 2013 por las cúpulas partidistas, que asumieron que el costo por defender el federalismo hubiera sido mayor que las “ventajas” que obtuvieron al aceptarlo. Por otro lado, es probable que los poderes locales, al verse enfrentados a problemas políticos y financieros, aceptaran dejar responsabilidades en manos de la federación, que para ellos se habían convertido en problemas.

En esta investigación fueron excluidas todas las reformas de carácter estructural y constitucional que no atañen a la materia electoral.

En la historia política de nuestro país cada proceso electoral es sucedido, casi de manera inmediata, por un proyecto legislativo con miras a reformar el marco jurídico que rige el sistema electoral, promovido por los menos favorecidos en las contiendas. Los partidos políticos demuestran su descontento con iniciativas con

¹ En esta investigación se utilizarán las siglas PRI, para referirse al instituto político.

² Cesar Velázquez Guadarrama, “Regreso al centralismo”, FORBES México, 28 de octubre, 2013. <http://www.forbes.com.mx/regreso-al-centralismo/> (Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2014).

³ En esta investigación se utilizarán las siglas PAN, para referirse al instituto político.

⁴ En esta investigación se utilizarán las siglas PRD, para referirse al instituto político.

las que buscan cambiar las leyes que consideran que no favorecen una competencia justa y equitativa.

Las reformas de gran alcance se llevan a cabo generalmente después de las elecciones presidenciales, aunque también se promueven cambios de menor envergadura al marco jurídico, después de elecciones intermedias.

Como antecedentes, está la Reforma Electoral de 1990, con la que se creó el Código Federal de las Instituciones y procedimientos Electorales (COFIPE), y una nueva entidad autónoma para organizar las elecciones federales, el Instituto Federal Electoral (IFE), que reemplazó a la Comisión Federal Electoral, que dependía directamente de la Secretaría de Gobernación.

En el periodo 1993-1994 hubo dos reformas intermedias, que abrieron el camino a la reforma de 1996, que es quizá, una de las reformas que más han estimulado la transformación del orden jurídico y el marco legal electoral mexicano, ya que terminó con la participación y control gubernamental en el proceso de organización de elecciones federales. Después del proceso de transición política⁵ del año 2000, se reformaron las leyes en 2003, y una vez más, en 2005.

El proceso federal electoral de 2006, que se caracterizó por ser el más competitivo de la historia política nacional,⁶ puso a prueba a todas las autoridades electorales que hasta entonces no habían enfrentado un proceso con tales peculiaridades. Esta conflictiva experiencia dio origen a la Reforma Electoral de 2007-2008, conocida como de tercera generación debido a la cantidad de cambios estructurales que trajo consigo, entre otros, la reducción de tiempos de campañas, el financiamiento a partidos políticos, la responsabilidad compartida entre partidos y candidatos, y la utilización y contratación de espacios en medios de comunicación; en materia de fiscalización, se reforzó la actuación del IFE con

⁵ En los comicios del año 2000, después de haber mantenido el poder desde 1929, por primera vez en la historia, el Partido Revolucionario Institucional pierde la presidencia de la República, se alzó vencedor el candidato del Partido Acción Nacional, Vicente Fox Quezada, proceso se conoce como "Transición Política" o "Alternancia".

⁶ En las elecciones presidenciales de 2006 la diferencia entre el candidato triunfador Felipe de Jesús Calderón Hinojosa y el candidato Andrés Manuel López Obrador fue de tan sólo 0.56%, lo que la convirtió en la elección presidencial más competida de la historia.

la creación de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.⁷

Por último, tenemos la Reforma Electoral de 2013-2014, que se derivó de las inconformidades y quejas que el PAN y el PRD presentaron tras el resultado del proceso electoral de 2012⁸, y cuyas principales modificaciones fueron:

- El Instituto Federal Electoral (IFE) se transformó en Instituto Nacional Electoral (INE), con facultades para designar, y en su caso remover, a los integrantes de los Consejos locales. También cuenta con la facultad de atraer los procesos electorales locales, si así lo decide la mayoría calificada de los consejeros.
- Se otorgó autonomía constitucional al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
- Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior, integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales.
- Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados al Congreso de la Unión, hasta por cuatro periodos consecutivos. Esto significa que podrán permanecer en el cargo hasta un máximo de 12 años, en ambos casos, de manera consecutiva.
- Se facultó al presidente de la República para que, en cualquier momento, pueda optar por un gobierno de coalición, con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.
- Se creó una Fiscalía General de la República, como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonios propios, que sustituyó a la Procuraduría General de la República.
- Se aumentó de 2 a 3 por ciento el umbral de votos mínimos requeridos que los partidos políticos deben obtener en la elección anterior para conservar

⁷ Centro para el Desarrollo Democrático (CDD), INE. “Reformas estructurales de nuestro sistema electoral”, 2014. http://pac.ife.org.mx/para_saber_mas_reformas_estructurales.html (Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2014).

⁸ Proceso Electoral en el que se eligió como Presidente al Lic. Enrique Peña Nieto para el periodo 2012-2018.

el registro como partido político nacional; asimismo, todo partido político que alcance por lo menos el 3 por ciento del total de la votación válida emitida, tendrá derecho a que le sean asignados diputados plurinominales. Los partidos políticos deberán garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.⁹

Esta investigación revisa el primer punto, antes mencionado, de la Reforma Política-Electoral de 2013-2014, con el que se estableció un nuevo sistema de reparto de atribuciones y facultades entre los diferentes niveles de gobierno: ¿Cuáles fueron las causas e incentivos? ¿Cómo se dieron las negociaciones? ¿Qué actores políticos y sociales se manifestaron en contra o a favor? ¿Qué problemas plantea subsanar la reforma electoral? ¿La reforma atenta contra el pacto federal o atiende una demanda por salvaguardar la democracia, y los procesos libres en los estados? ¿Cómo operó el nuevo Instituto Nacional y los Organismos Locales en los procesos electorales de 2014-2015 y 2015-2016? ¿Relación de subordinación o de cooperación entre los niveles de gobierno? ¿La reforma acabó con los poderes locales y regionales de actores con poder político?

En el primer capítulo se presenta el contexto sociopolítico en el que se dio la reforma electoral, la descripción del nuevo ordenamiento y distribución de competencias, que se establecían en el extinto COFIPE, y que ahora contempla la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), así como aclaraciones conceptuales que permitan el entendimiento de los procesos que se llevan a cabo en el sistema electoral mexicano, haciendo énfasis en relacionar la Reforma con una nueva manera de entender el federalismo o, se encuentra apegada a un proceso centralizador.

El segundo capítulo recupera los casos en particular de los Organismo Públicos Locales de los estados de Chiapas y Puebla que donde se ahonda la puesta en práctica de la nueva reglamentación, documentando el proceso de designación y la operación de los consejos en los procesos electorales a partir de la

⁹ Redacción, “Los aspectos relevantes de la reforma político electoral”. Periódico Excelsior. 31 de enero de 2014. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/01/31/941384> (Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2014).

problemática inicial que dio pie a su creación: los poderes locales como mecanismos influyentes en procesos electorales.

Finalmente el siguiente apartado se documentan los procesos que llevo a cabo el Instituto Nacional Electoral durante los procesos de selección de consejeros locales y la facultad de asunción de elecciones en diversos procesos locales extraordinarios, ambas facultades ejercidas por primera vez por un Instituto Nacional que figura como máxima autoridad electoral en el ámbito local.

Estos acontecimientos, posicionamientos y discursos dibujarán una nueva clasificación del sistema electoral mexicano, que nos permitirán conocer hacia qué rumbo camina la política a electoral, en tiempos donde las Instituciones que rigen el ámbito local parecen encontrarse en un proceso de debilitamiento.

CAPÍTULO I

LA REFORMA POLÍTICA-ELECTORAL 2013-2014

1.1 Motivos para una nueva reforma electoral: discusión, negociación y aprobación

Durante los meses previos al término del proceso electoral federal 2011-2012, en el Congreso de la Unión se promovieron un singular número de iniciativas en materia electoral. Entre octubre de 2011 y agosto de 2012 se presentaron en la Cámara de Diputados 69 iniciativas para modificar al artículo 41 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y diversos artículos del COFIPE.¹⁰

La firma del “Pacto por México”,¹¹ el 2 de diciembre de 2012, por parte del presidente de la República y los presidentes de los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional, representó una nueva manera de conducir las negociaciones políticas con las principales fuerzas del país, simbolizó “el reconocimiento de la pluralidad y la voluntad inicial de construir una agenda legislativa y administrativa desde la diversidad”.¹²

El pacto, integrado por 95 compromisos, fue el primer paso para la serie de reformas de gran calado que le sucederían. Los compromisos 89 y 90 fueron los centrales para convenir la reforma electoral. El compromiso 89 buscaba establecer un marco jurídico estable y claro para la actuación de los partidos en todo momento, traducido en una ley de partidos. En tanto, el 90 delineó los

¹⁰ Leonardo Valdés Zurita-Patricia Gonzáles Suárez, “Elementos para el análisis de la reforma electoral de 2014”, Universidad Nacional Autónoma de México. Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm.6, julio-diciembre de 2014, pág. 220.

¹¹ El “Pacto por México” refiere un acuerdo político, económico y social para impulsar el crecimiento, construir una sociedad de derechos, eliminar prácticas clientelares y disminuir la pobreza y la desigualdad social, firmado y acordado por las tres principales fuerzas políticas de México (PRI, PAN y PRD) constituido por tres ejes rectores: Fortalecimiento del Estado mexicano, democratización de la economía y la política, y participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas, y cinco acuerdos: Sociedad de Derechos y Libertades; Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad; Seguridad y Justicia; Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; y Gobernabilidad Democrática. Ver Secretaría de Relaciones Exteriores <http://consulmex.sre.gob.mx/calexico/index.php/component/content/article/4-articulos/58-pacto-por-mexico>. (Fecha de consulta: 21 de noviembre de 2015).

¹² Casar, Ma. Amparo. “El pacto de los claroscuros” Periódico Excélsior. México. D.F. 02 de diciembre de 2013.

elementos que debía considerar la reforma electoral, entre muchos temas, el de crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargara tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales.¹³

Los motivos que llevaron a los grupos parlamentarios del PAN y PRD a presentar las iniciativas de reforma en el “Pacto por México” fueron claros. Ambos partidos llegaron a la conclusión de que las instituciones electorales locales que se habían construido con la reforma de 1996 habían dejado de funcionar. En aquella reforma se buscó apartar a los ejecutivos estatales –gobernadores- de la organización de las elecciones, y delegar esta función a órganos constitucionalmente autónomos, de la misma manera que la reforma de 1990 excluyó al secretario de Gobernación del IFE.

El modelo de órganos electorales locales constitucionalmente autónomos puso en manos de las legislaturas estatales el nombramiento de los consejeros electorales. Introdujo también un mecanismo supra mayoritario –votación mínima de dos terceras partes- para evitar que un solo partido se impusiera en el nombramiento de los consejeros. De esta manera se aplicaba un contrapeso al partido en el poder y se promovía la búsqueda del consenso.

Sin embargo, los promotores de la reforma de 2013 consideraron que después de más de diez años de experiencia con el modelo de órganos electorales locales autónomos, la injerencia de los gobernadores continuaba siendo excesiva y los estándares de administración electoral muy disparejos.¹⁴

La idea original estaba diseñada para acabar con los institutos electorales locales. El ex consejero presidente del IFE, Leonardo Valdés Zurita, declaró que los actores políticos promotores de la reforma pensaban que era conveniente que el IFE se hiciera cargo de toda la organización de los procesos electorales en todos los estados que conforman la República y en sus municipios. Esta idea suponía la

¹³ Presidencia de la República, “Pacto por México”, <http://www.presidencia.gob.mx>. México 2013. (Fecha de consulta: 21 de noviembre de 2015).

¹⁴ Nacif Hernández, Benito, “El INE y las elecciones locales”, El Universal, 10 de febrero de 2014. <http://m.eluniversal.com.mx/notas/articulistas/2014/02/68681.html>, (Fecha de consulta: 21 de noviembre de 2015).

creación de un “súper” instituto electoral, capaz de coordinar de manera efectiva todos los procesos electorales en el país, finalmente eso no fue exactamente lo que resultó de la reforma constitucional, pero fue el punto de partida.

Valdés Zurita menciona que el resultado es un complejo sistema de distribución de competencias entre la autoridad nacional y las autoridades electorales de las entidades de la República.

En una conferencia de prensa, los entonces líderes del PAN y PRD, Gustavo Madero y Jesús Zambrano, respectivamente, aplaudieron de manera pública las facultades que se otorgaban a la autoridad electoral para atraer elecciones y el proceso de designación de consejeros locales; argumentaron que era necesaria la creación de un órgano electoral confiable y transparente, que pudiera devolver la confianza a los ciudadanos. Gustavo Madero aseguró que con la desaparición del IFE, se evitaría la intromisión de los gobernadores en los comicios locales, ya fuera mediante la designación de consejeros o bien en los procesos electorales.¹⁵

Recién presentada la iniciativa de reforma, fueron varias las voces que se hicieron escuchar respaldando el fortalecimiento del nuevo INE, planteando evaluar la posible desaparición de los órganos locales.

Alfredo Figueroa, consejero del Instituto Federal Electoral, sostuvo que era viable la creación de un nuevo instituto con miras a consolidar la democracia electoral: “Es viable la creación de una reforma constitucional que implique la desaparición de los órganos locales, ese es el planteamiento y me parece una decisión viable. En la gran mayoría de los estados, aunque hay excepciones, no hay una escisión de poderes”.¹⁶

Jaime Cárdenas, ex consejero del IFE advirtió que los congresistas se podrían enfrentar a una negativa por parte de los institutos locales por temor a perder su

¹⁵ Redacción, “El INE atenta contra el federalismo mexicano”, Milenio. http://www.milenio.com/política/INE-atenta-federalismo-mexicano_14_202319769.html, (fecha de consulta: 21 de noviembre de 2015).

¹⁶ Redacción, “Impulsan consejeros y especialistas creación del INE”, Aristegui noticias. <http://aristeguinoticias.com/3009/mexico/impulsan-consejeros-y-especialistas-creacion-del-ine/>, 30 de septiembre de 2013. (Fecha de consulta 21 de noviembre de 2015).

trabajo; sostuvo que había evidencias que probaban la injerencia de los gobernadores en los comicios locales. Mientras que, el representante del PRD ante el IFE en el año 2013, Camerino Márquez, denunció la injerencia de los gobernadores de esta manera: “Por lo menos en el pasado proceso (2012) quedó demostrado que hubo injerencia; el caso de las alianzas, la conformación que quisieron evitarla y qué complicado fue para que pudiera concretarse”.

Es a partir de la desconfianza en los institutos locales y la demanda de frenar a los actores políticos, especialmente a gobernadores, cuando la idea de dar atribuciones, casi totales al INE, por sobre los institutos locales, cobra importancia y cierto grado de consenso.

El primer gran eje de la reforma electoral presentada por el PAN ante la Cámara de Senadores menciona: “Tener elecciones libres y justas, que terminen con las inequidades que se siguen presentando, sobre todo en las entidades federativas”.¹⁷

Aunado a lo anterior y como parte de la exposición de motivos en la iniciativa presentada, los panistas señalaban:

<<En todo este proceso el Instituto Federal Electoral (IFE) ha gozado de un alto grado de confianza y credibilidad, a pesar de las críticas que puedan hacerse de su actuación durante el último proceso electoral. Sin embargo, no todas las entidades federativas han experimentado esta democratización. En algunos casos podemos incluso hablar de auténticas involuciones autoritarias. La democratización nacional no ha ido a la par de la sub nacional. En muchos estados del país se ha recurrido desde hace tiempo a la manipulación de actores, pues muchos gobernadores han colonizado las instituciones electorales -a partir del control que la mayoría de ellos tiene de su congreso local, responsable del nombramiento-y han explotado recursos del Estado con fines partidistas para garantizar el triunfo de su partido. Esto impide que se puedan desarrollar elecciones libres y equitativas, como hemos visto de manera recurrente en

¹⁷ Iniciativa de la Reforma Política-Electoral del PAN, Centro de Capacitación Judicial Electoral CCJE, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2805>, (Fecha de consulta: 21 de noviembre de 2015).

muchos estados del país. El reciente proceso electoral nos mostró que en estados como Veracruz, Hidalgo, Aguascalientes, Tlaxcala, Coahuila o Quintana Roo existió manipulación desde la forma de integrar las casillas hasta irregularidades muy graves en el conteo de los votos. Casi todas esas irregularidades, por no decir que todas, con el aval del organismo estatal encargados del desarrollo de las elecciones>>. ¹⁸

De esta manera el panismo nacional hacía público su deseo expreso de convertir al IFE en un instituto que aglomerara todos los procesos electorales; PRD y PRI secundaron esta moción. Los tres grandes partidos acordaron crear una autoridad electoral de carácter nacional encargada de los procesos electorales en los tres ámbitos de gobierno. Los objetivos eran disminuir el costo de la democracia y otorgar a las elecciones locales el mismo grado de certeza que supuestamente daba el IFE a las elecciones federales.

En realidad, la razón para acotar cualquier posibilidad de injerencia por parte de poderes locales era mucho más una razón política que una económica.

Sin embargo, el proceso de negociación no sería sencillo y los tiempos parecían verse muy reducidos. El proceso de las Reformas Estructurales previstas en el “Pacto por México”, implementado por el gobierno federal de Enrique Peña Nieto, pudo haber quedado inconcluso si la reforma electoral no hubiera sido aprobada. En ambas cámaras, la Reforma Energética era el objetivo primordial del pacto, pero el PAN y el PRD parecían decididos a dar marcha atrás si la electoral no se aprobaba en primer lugar.

Antes de noviembre de 2013, el PAN condicionó el debate de la Reforma Energética de Peña Nieto y del PRI a que antes avanzara la Reforma Política. ¹⁹

De esta manera lo explicaba Gustavo Madero:

¹⁸ Ídem.

¹⁹Torres, Mauricio, “La reforma queda aprobada en el Congreso y pasa a los estados”, CNN México, 13 de diciembre de 2013. <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/12/13/la-reforma-politica-queda-aprobada-en-el-congreso-y-pasa-a-los-estados>. (Fecha de consulta: 21 de noviembre de 2015).

<<Primero es la Política-Electoral con reforma constitucional, después es la Energética constitucional, después tiene que salir la ley reglamentaria política-electoral y, luego la ley reglamentaria energética... ahí es donde está, si no regresa de los Congresos la política-electoral, así hayamos aprobado la reforma constitucional energética, no va a caminar hasta que se aprueben las leyes reglamentarias de la electoral, está hablado, está comprometido y no puede ser de otra manera; si no, nos bailan, que es lo que quieren.>>²⁰

A pesar de que el panismo fue el principal promotor de los procesos de descentralización política y administrativa que se vivieron en los años noventa, su presidente nacional no vaciló en asegurar que una política fuerte y dirigida desde la capital era la única vía para vivir una genuina democracia en los estados: “La opción de centralizar todo, no tiene incomodo al PAN, en los estados más que federalismo, hay feudalismo, de ninguna manera existe un atropello para los estados”.²¹

A raíz de las negociaciones, la reforma política quedó aprobada en los primeros días de diciembre de 2013. Días después, tras lograr el consenso previamente acordado, se avaló la Reforma Energética.

Había prisa para entrar de lleno a la discusión de la Reforma Energética. Ni siquiera se consultó a los consejeros del IFE que, con conocimiento de causa, mucho tenían que decir sobre los riesgos y focos rojos de los cambios propuestos.²²

A pesar de existir un consenso de las tres grandes cúpulas partidistas, no previeron, o creyeron poder controlar la oposición que se produciría por parte de los poderes legislativos y ejecutivos en los estados y, por supuesto, de las propias burocracias de los institutos locales. Todos estos actores vieron

²⁰ Madero Muñoz, Gustavo, en entrevista, Foro Organizado por “El Universal”, 13 de noviembre de 2015.

²¹ Redacción, “Se negoció reforma electoral: PAN”. <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/932777.se-negocio-reforma-electoral-pan.html>, El siglo de Torreón. 13 de noviembre de 2013. (Fecha de consulta: 26 de noviembre de 2015).

²² Crespo, José Antonio, “Atropellada reforma electoral”, El Universal, 10 de diciembre de 2013. http://pac.ife.org.mx/reforma2014/descargas/articulos/EIUniversal_10dic2013_JoseAntonioCrespo.pdf. (Fecha de consulta: 21 de noviembre de 2015).

amenazados una parcela de poder, una bolsa de trabajo y cuantiosos recursos. Los 32 institutos estatales costaron en 2012 casi seis mil millones de pesos, los tribunales locales mil 100 millones y los partidos dos mil 750 millones.²³

La Reforma Política-Electoral 2013-2014 aparece entonces como una moneda de cambio para los perdedores en el proceso electoral de 2012, el PRD, y especialmente para el PAN, ante el claro triunfador, el PRI. La reforma estaba pactada desde mucho antes de su discusión y posterior aprobación entre los grupos parlamentarios mayoritarios, y pertenecientes al “Pacto por México”, de ambas cámaras legislativas.

El 15 de mayo de 2014 el Pleno de la Cámara de Diputados, luego de ocho horas y diez minutos de discusión, aprobó en lo general y en lo particular, el dictamen de la minuta que expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), con 326 votos a favor, 101 en contra y dos abstenciones, se aprobaron en los términos del dictamen los artículos reservados de la LEGIPE. Los votos en contra fueron emitidos principalmente por las bancadas de Movimiento Ciudadano, Partido del Trabajo y una fracción crítica del Partido de la Revolución Democrática.

El diputado coordinador de la bancada de Movimiento Ciudadano, Ricardo Monreal Ávila, propuso incluso una moción suspensiva, argumentando que la minuta en el Pleno “no es producto del consenso, sino que es producto del arrebato, del *agandalle* y del oportunismo político, es un vulgar trueque”.²⁴ La moción fue desechada por el Pleno y la minuta turnada al Ejecutivo para su posterior promulgación en el Diario Oficial de la Federación.

El 23 de mayo de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan 29 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²³ Casar, Ma. Amparo, “Un mal Híbrido”, Periódico Excélsior Página No 12, 20 de noviembre de 2013.

²⁴ Torres Patricia, “Aprobada la reforma político-electoral”, El Sol de México, 16 de mayo de 2014. <http://www.oem.com.mx/oem/notas/n3393508.htm>. (Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2015).

1.2 Promotores y opositores a la reforma: Centralismo vs federalismo electoral

- **Federalismo a modo**

La mayoría de los argumentos en contra de la reforma electoral y especialmente en contra de la creación de un nuevo órgano de carácter nacional, llevaban de manera explícita la acusación de que las modificaciones implicaban cierto grado de detrimento al federalismo mexicano, para entender estas acusaciones es necesario conocer las nociones básicas de un pacto federal y, sí dentro del federalismo, bajo qué condiciones se permite la interferencia de lo nacional en el ámbito local, sin amedrentar el llamado pacto federal.

Enrique Cabrero explica que “Federalismo viene de la palabra latina foedus, es decir alianza. El sistema federal consiste en una asociación que une o vincula a entidades políticas de un mismo nivel, en donde las partes que la forman mantienen identidad e integridad individual mientras crean otro cuerpo político independiente de ellas que las une”.²⁵

Asimismo, expone Cabrero que:

<<El modelo federal permite conservar importantes espacios de autonomía entre los miembros que lo componen, pero a la vez otorga a un ente integrador la función de orientación del sistema en su conjunto (...), permite flexibilidad en sus formas de coordinación para adaptarse así a las características de cada uno de sus miembros (...) puede por lo tanto irse adaptando a través del tiempo a nuevas prácticas de relación entre las partes que lo componen, ya que es por definición un sistema moldeable, que cambia, que evoluciona...>>²⁶

Lo anterior implica la formación de una unidad jurídico-política estable, en la cual sus integrantes, aceptan el compromiso de cumplir las decisiones que, en el ámbito de su competencia, asuma la federación, siempre y cuando conserven ámbitos determinados de autonomía.

²⁵ Cabrero, Enrique, “Para entender el federalismo”, México, Nostra Ediciones, 2007, p. 11.

²⁶ Cabrero, Enrique, “Para entender el federalismo”, México, Nostra Ediciones, 2007, p. 7.

En este mismo tenor, los investigadores Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona expresan que:

<<Existen ciertos principios que pueden considerarse fundamentales en una federación, mismos que son los siguientes: I. dos órdenes jurídicos y gubernativos coexistentes. En todo Estado Federal coexisten dos órdenes jurídicos y de gobierno, uno de carácter federal para todo el país, y otro de carácter local... Los conflictos que surgen entre los órdenes jurídicos y las autoridades federales se resuelven por una Corte Suprema; II. Distribución de competencias por la Constitución. El acto fundador del Estado Federal es la expedición de una Constitución, misma que se encarga de distribuir las competencias entre la federación y los estados...; III. Autonomía. Cada estado federado tiene su propio orden jurídico cuyo punto máximo de expresión encarna una constitución local, que debe respetar las prescripciones de la Constitución Federal; disfruta también cada miembro autonomía gubernativa, así como tienen sus propios órganos de administración.>>²⁷

En función del federalismo mexicano se estableció un ámbito de competencia para la federación y otro para cada uno de los estados de la República, así como para el Distrito Federal (Ciudad de México), con efectos también, por supuesto, en el ámbito del Derecho Electoral.

En materia electoral hablar de federalismo significa hablar de un panorama jurídico-político que conlleva la existencia de órganos de autoridad electoral federal y órganos de autoridad electoral local, tanto en la capital de la República como en los estados federados; hablamos de institutos electorales locales y tribunales electorales locales, no supeditados jerárquicamente a las autoridades federales.²⁸

Es importante señalar que para la existencia de un “Federalismo electoral” en lo que compete a sus instituciones, no debe de ser superior, jerárquicamente hablando, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto de los

²⁷ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, Séptima Edición, México, Editorial Porrúa, 2010. p. 254.

²⁸ Galván Rivera, Flavio, “Federalismo Electoral Mexicano: institutos y tribunales locales y federales”, Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación. 2011. p. 25.

tribunales de los estados, simple y sencillamente es una instancia federal de impugnación, para el control de la legalidad y de la constitucionalidad de la actuación de las autoridades electorales locales, administrativas y jurisdiccionales.

Las mismas reflexiones y condiciones son aplicables a los institutos de los estados y de la capital del país; no deben depender jerárquicamente de la máxima autoridad electoral en el país, deben de mantenerse como institutos independientes y autónomos, con su respectivo ámbito de competencia local; con naturaleza de máxima autoridad, cada una, en su correspondiente ámbito de actuación local.

Podemos concluir que para el ejercicio óptimo de un federalismo electoral, todos los institutos electorales y todos los tribunales electorales de los estados tienen su propia autonomía, su particular independencia y su específico ámbito de competencia.

Si la revisión teórica, acerca de la ejecución óptima del federalismo electoral nos conduce hacia una separación de competencias y una división clara entre entidades estatales y locales, ambas dotadas de autonomía para conformarse y actuar, vale la pena preguntarse si los motivos mencionados con anterioridad que dieron cause al planteamiento de la Reforma Política-Electoral son lo suficientemente fuertes y bien argumentados para contravenir principios básicos para el correcto funcionamiento del federalismo, al menos en su concepto más teórico y ortodoxo.

Para respondernos a la pregunta ¿el federalismo puede ser intervenido, como lo hizo la reciente reforma electoral?, podemos atender a la siguiente explicación: según el autor Enrique Cabrero, el sistema Federal es un sistema flexible que está propenso al cambio y a la evolución de cualquier sociedad en que se implante, siempre y cuando todas las partes convengan de antemano los cambios.

Para el consejero electoral Javier Santiago Castillo, bajo este principio de flexibilidad podemos entender el nuevo federalismo electoral de tendencia

centralizadora como una propuesta de rediseño, lo que llama “El federalismo Electoral Mexicano en el siglo XXI”.²⁹

El sistema federal se ve en la necesidad de corregir sus propias fallas mediante mecanismos que contravienen su propio origen, por trillado que parezca es lo que sucedió con la reforma electoral al facultar al organismo nacional de competencias hasta entonces concedidas a los organismos locales (designación y remoción de consejeros electorales, facultad para atracción de elecciones).

Mucho se puede discutir de la manera en que se dio la reforma constitucional, pero lo cierto es que a pesar de la oposición mostrada desde los congresos locales para acatar la nueva legislación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se antepuso por sobre los poderes locales, conviniendo las reformas necesarias en las constituciones locales para dar cabida a la nueva disposición constitucional federal.

Queda de manifiesto que los poderes locales y regionales no fueron consultados ni tomados en cuenta para la legislación, las cúpulas partidistas negociaron de manera directa con el gobierno federal una reforma que encontró al momento de su aplicación férrea resistencia que llevó juicios ante los máximos tribunales de la federación quienes resolvieron siempre en su contra.

Para Javier Santiago, una de las consecuencias insólitas del proceso de globalización en curso es que las comunidades locales, lejos de disolverse, tienden a revalorarse y a establecer vínculos de alcance global que no necesariamente están mediados por el estado nacional.³⁰ México parece avanzar contra corriente, en años recientes la tendencia dista mucho de una revalorización a los ámbitos de gobierno local. La realidad que en los años noventa parecía avanzar de manera decidida se vio frenada por la desconfianza de los ciudadanos

²⁹ Santiago Castillo, Javier “El federalismo Electoral Mexicano en el siglo XXI: una propuesta de rediseño. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3182/12.pdf>. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. (Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2015).

³⁰ Santiago Castillo, Javier “El federalismo Electoral Mexicano en el siglo XXI: una propuesta de rediseño. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3182/12.pdf>. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. p. 6. (Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2015).

en las administraciones locales, la política se ha visto intervenida por reestructuraciones de carácter paternalista desde la federación a los estados, que acotan sus facultades advirtiendo en sus resultados una operación poco eficiente.

El modelo donde los cambios provienen de la periferia hacia el centro, parece haberse estancado por un tiempo; en el contexto en el que es difícil negar el deterioro de las instituciones locales, el modelo *top-down*, con aplicación de políticas públicas de arriba hacia abajo, parece ser la solución.

- **Críticas a la política de concentración en materia electoral**

Desde su puesta sobre la mesa y el debate público, la reforma electoral fue criticada en muchos sentidos, el primer argumento negativo fue el de aquellos que se manifestaron en contra de legislar una vez más en materia electoral.

La ex consejera del IFE, María Marván Laborde, hacía referencia a la excesiva cantidad de procesos legislativos en el sistema político electoral mexicano, sometido a un estado continuo de “reformitis”, con cambios a la Constitución innecesarios y tan cercanos.

En la reforma estaba claro el trasfondo político que contenía su reglamentación, las elecciones de 2012 habían estado plagadas de procesos de impugnación por parte de los partidos políticos y candidatos menos favorecidos en la contienda.

El PRI se hacía una vez más de la presidencia de la República; de la misma manera, se alzaba con la victoria en tres de los estados que renovaron gubernaturas ese año, Chiapas, Yucatán y Jalisco, para encabezar el Poder Ejecutivo de 22 estados, más de dos terceras partes de los integrantes de la federación. La votación de los estados tuvo un efecto multiplicador en la elección de senadores y diputados, logrando 212 diputados en la Cámara Baja y 52 senadores en la Cámara Alta.³¹ De esta manera, el PRI se alzaba con una elección de “carro completo” que le permitía tener la mayoría simple junto con sus aliados, el Partido Verde Ecologista de México y el Partido Nueva Alianza.

³¹ Redacción, “Resultados, ganadores y perdedores”, Canal Trans, 1 de agosto de 2012 <http://www.canaltrans.com/2012/elecciones-mexico-2012.html>. (Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2015).

Este triunfo avasallador puso en alerta a los partidos de oposición, que acusaron en muchos de los casos, elecciones fraudulentas apoyadas desde los ejecutivos locales para beneficio de su propio partido. Para los promotores de la legislación, el proceso electoral de 2012 había dejado al descubierto la fuerza de los cacicazgos locales y regionales en operación, sin que las autoridades locales responsables de la vigilancia y observancia de la ley electoral se hicieran cargo.

El INE nacía como un órgano que centralizaba de forma no concentrada la organización de las elecciones en todos los órdenes de gobierno. Era un hecho que el INE atraería para sí las atribuciones electorales más importantes de los estados. Esto significaba que se pasaría de un federalismo electoral, con una distribución rígida de competencias, a un esquema donde la autoridad federal tendrá la oportunidad de elegir libremente entre la acción unilateral o la cooperación.

La aplicación textual de los acuerdos del “Pacto por México”, significaba el riesgo de enfrentar una eventual ingobernabilidad, con inestabilidad política y democrática, al desaparecer los institutos electorales locales. El consejero del INE, Javier Santiago, escribió a principios de 2013:

<<México es una República Federal y, en materia electoral la historia política y jurídica le ha otorgado a los congresos estatales la atribución de legislar en la materia. La existencia de una sola legislación y autoridad organizadora de las elecciones sería regresar la rueda de la historia, pues significaría mermar la atribución de los órganos parlamentarios locales y centralizar la función estatal de organizar elecciones. Hay quienes ponen como ejemplo a Canadá, donde una autoridad electoral federal organiza elecciones federales y provinciales. Este es realmente una comparación superficial, porque Canadá no tiene la heterogeneidad social y cultural, no la historia y tradición federalista que México.>>³²

³² Santiago Castillo, Javier, “Autoridades electorales, centralismo vs federalismo”, Centro de Estudios de la Democracia y Elecciones. CEDE, UAM-I. 13 de marzo de 2012. <http://cedeuami.blogspot.mx/2013/03/autoridades-electorales-centralismo-vs.html>, (Fecha de consulta: 25 de noviembre de 2015).

Para el investigador Jesús Silva-Herzog Márquez, la reforma electoral es la peor reforma de la historia moderna de México: “Sus promotores han eliminado al IFE, una institución que durante dos décadas organizó con éxito complejos procesos electorales. Absorbe sus funciones un órgano al que llaman Instituto Nacional Electoral, una especie de IFE decapitado, borroso, sin linderos precisos”. Lo que el ex presidente del IFE, José Woldenberg, calificó como “un mal chiste”: “Se crea un órgano nacional y se preservan –más como sombra que como institución dignamente configurada- los órganos locales”.³³

La crítica no sólo apareció desde el ámbito académico y de los legisladores que se encontraban inconformes. Muchos de los congresos locales se pronunciaron de forma pública contra los cambios.

Para noviembre de 2013, 17 de los 32 congresos locales se habían expresado en contra de la desaparición del IFE, los presidentes de estos congresos concluían que el cambio institucional era “una medida centralista que poco podía contribuir a la democracia del país”.³⁴

Para la misma fecha sólo eran 8 congresos locales los que apoyaban las medidas, exponiendo que la nueva forma de organización reduciría el costo de los comicios y el manejo electoral local.

Los líderes parlamentarios locales que se opusieron a la creación del INE fueron de Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Tamaulipas y Veracruz.

En contraparte, los de Aguascalientes, Baja California, Nuevo León, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas, apoyaron la propuesta, mientras que los

³³ Silva-Herzog Márquez, Jesús, “Politiquería Constitucional”, Reforma, 9 de diciembre de 2013. http://pac.ife.org.mx/reforma2014/descargas/articulos/Terra_09dic2013_JesusSilvaHerzogMarquez.pdf. (Fecha de consulta: 25 de noviembre de 2015).

³⁴ Redacción, “17 congresos contra INE”, El Excelsior, 4 de noviembre de 2013 <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/11/04/926832>.(Fecha de consulta: 25 de noviembre de 2015).

líderes parlamentarios de Estado de México, Michoacán y Yucatán, se reservaron de emitir el punto de vista que tenían del proyecto, hasta ese momento.

Un punto importante a destacar es que para el mes de noviembre de 2013, uno de los comunes denominadores que privaba entre los presidentes de los congresos locales era el desconocimiento casi absoluto sobre la reforma y su negociación en la capital del país. Esto demuestra de forma clara, la manera en que las opiniones de los directamente involucrados no estuvieron contempladas, ni fueron requeridas.³⁵

Para el presidente del Congreso local chiapaneco, Fernando Castellanos Cal y Mayor, la creación del INE provocaría una violación del pacto federal.

“El esquema de centralizar las elecciones locales puede generar un desarraigo prácticamente de quienes organicen las elecciones en los estados, por falta de conocimiento de la situación demográfica, geográfica y política, y pudiese ser que este proyecto no brinde los resultados que se esperan”, declaró en una entrevista concedida al diario Excélsior.

En Chihuahua, el presidente del Congreso, Antonio Andreu, se pronunció en el mismo tono que su par chiapaneco, mencionó: “en lo personal estoy en desacuerdo que una condición, como la electoral, se vuelva a controlar a nivel federal, sobre todo porque los institutos electorales de los estados han demostrado que han hecho bien el trabajo de organizar y llevar a cabo los procesos”.

La creación del INE “va a lograr que todo dependa de la Federación, eso es un centralismo, no se vale, si los institutos locales están operando bien, en coordinación con la federación, no vemos por qué deba concentrarse todo en la Ciudad de México”, añadió.

Por su parte, el líder del Congreso de Colima, Martín Flores Castañeda, manifestaba:

³⁵ Ídem.

<<Le quiero expresar que los legisladores locales del PRI que coordino en el estado de Colima hemos hecho público nuestro posicionamiento respecto a estar en contra de la centralización, va en detrimento del federalismo y de la determinación de nuestro régimen anterior en los estados, respecto a los procesos democráticos y a los órganos que habrán de organizar y validar las elecciones locales, nosotros vamos por el fortalecimiento de los órganos locales electorales y no estamos a favor de la creación de un instituto centralizado de elecciones. Está en contra del 41³⁶ constitucional, así de simple.>>³⁷

En el ámbito académico, el presidente de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales A.C., Víctor Alarcón Holguín, coincidió en que la creación del INE, acerca al país al centralismo: “El riesgo, sobre un posible regreso al autoritarismo no es un tema lejano ni menor, y obliga a que cada uno de nosotros asumamos el rol que nos corresponde”.³⁸

Los académicos de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP) y del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) campus Puebla, Francisco Rodríguez Escobedo y Paulino Ernesto Arellanes, Alejandro Guillén Reyes y Marlón Santillán Quiroz, respectivamente, coincidieron en enero de 2014, en señalar que la creación del INE atenta contra el federalismo mexicano.

Francisco Rodríguez Escobedo, coordinador del Centro de Estudios en Ciencias de Gobierno y Política del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP, destacó que la creación del INE no es una acción idónea porque no resolverá la falta de credibilidad ciudadana.

³⁶ Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.”

³⁷ Huerta Rafael, Durazo Alfonso, Gimete Adrián, Romero Juan, Coordinadores “Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2015” Cámara de Diputados LXXL I Legislatura. México 2014. Pag, 189.

³⁸ Alarcón Holguín, Víctor, “INE acercara centralismo en el país”, Azteca Noticias, 6 de diciembre de 2013 <http://ntrzacatecas.com/2013/11/06/ine-acercara-centralismo-en-el-pais-alarcon-olguin/>. (Fecha de consulta: 25 de noviembre de 2015).

Por su parte, el investigador de la Maestría en Ciencias Políticas de la BUAP, Paulino Ernesto Arellanes, indicó que el INE rompe con la autonomía de los estados y provoca que la federación pueda controlar los comicios locales.

En tanto, el académico de la facultad de Ciencias Políticas de la UPAEP, Alejandro Guillén Reyes, advirtió que el espíritu federal de México se pondría en riesgo con la operación del Instituto Nacional de Elecciones.

El director de la Maestría en Políticas Públicas del ITESEM, Marlon Santillán Quiroz, destacó que la creación del INE generará mayores gastos.

Agregó que centralizar la realización de las elecciones no será un elemento que abone a la democracia y destacó que la medida va en contra del espíritu federal del país.

"La creación de dicho órgano nacional va contra el federalismo, pues se observan las intenciones del gobierno de centralizar las elecciones que se habían dejado en manos de los estados, que no aprovecharon, generando resultados negativos", comentó.³⁹

1.3 Contenido de la reforma electoral: del COFIPE a la LEGIPE, similitudes y diferencias

Para culminar con el primer apartado de esta investigación se describen a continuación los cambios que se registraron. Cuáles son las nuevas reglas para la designación de los Organismos Públicos Locales y las facultades para atracción de elecciones, los artículos que reglamentan en la nueva LEGIPE y de qué manera se regulaba con anterioridad, utilizando los artículos del extinto COFIPE.

- **De la elección y remoción de consejeros locales**

Con respecto a la designación y remoción de los consejeros locales la Ley contempla, en el artículo 44 inciso G), que es una atribución del Consejo General:

³⁹ Redacción, "El INE atenta contra el federalismo mexicano." Grupo Milenio, 5 de diciembre de 2015. http://www.milenio.com/politica/INE-atenta-federalismo-mexicano_14_202319769.html. (Fecha de consulta: 26 de noviembre de 2015).

Designar y remover, en su caso, a los presidentes y consejeros electorales de los Órganos Públicos Locales, conforme a los procedimientos establecidos por la ley.

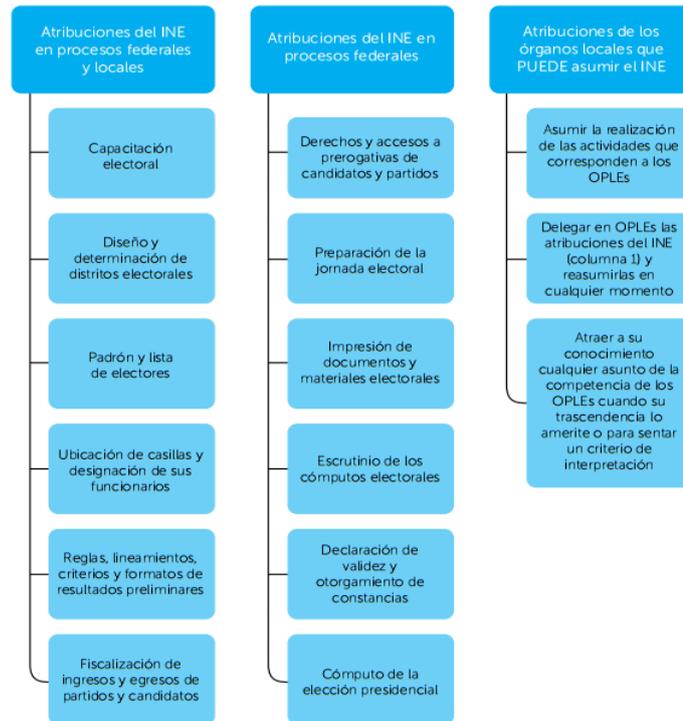
En el mismo artículo, inciso H), se establece que también es atribución del Consejo General: Designar por mayoría absoluta, a más tardar el día 30 de septiembre del año anterior al de la elección, de entre las propuestas que al efecto hagan el consejero presidente y los consejeros electorales del propio Consejo General, a los consejeros electorales de los consejos locales.

Se establece que, con el voto de al menos ocho de los once integrantes del Consejo General, el INE podrá:

1. Designar y remover, en su caso, a los consejeros electorales de los OPLES.
2. Asumir directamente la realización de todas las actividades propias de la función electoral que correspondan a los OPLES. Esta asunción se realizará exclusivamente en los dos supuestos siguientes:
 - a) Cuando existan diversos factores sociales que afecten la paz pública, pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa y afecten los principios constitucionales electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral.
 - b) Cuando no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa que afecten de forma total la organización del proceso electoral que realiza el organismo local.
3. Asumir parcialmente la realización de alguna actividad propia de la función electoral que les corresponde a los OPLES.
4. Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los OPLES, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un de interpretación.

5. Delegar a los OPLES algunas de sus funciones en los procesos electorales federales, sin perjuicio de reasumir su ejercicio en cualquier momento.⁴⁰

En la siguiente gráfica podemos observar de manera resumida la nueva distribución de facultades entre INE y OPLES:



Fuente: Integralia Consultores, *Animal Político*, Enero 29, 2014.

Para la designación de los consejeros electorales el INE tendrá que emitir en cada entidad una convocatoria para los interesados y deberá formar una comisión especial que evalúe a los aspirantes que cumplan con los requisitos, así como proponer hasta cinco finalistas por vacante. Para que un aspirante sea seleccionado, requerirá los votos de al menos ocho de los 11 consejeros del INE.

El INE también tendrá facultades para remover a los consejeros electorales de las entidades. Podrá hacerlo por siete causas, como tener "conductas que atenten

⁴⁰ México, Gobierno de la República, "Reforma Política-Electoral". http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf (Fecha de Consulta: 26 de noviembre de 2015).

contra la independencia e imparcialidad de la función electoral" o "tener notoria negligencia, ineptitud o descuido" en el desempeño de sus funciones.

Cuando un consejero local presuntamente incurra en alguna de esas faltas, el secretario ejecutivo del INE deberá notificarle del inicio del proceso en su contra y citarlo a comparecer. Entonces, el caso será analizado y los consejeros del INE tendrán que decidir si remueven al acusado o no. Para hacerlo, al menos ocho de ellos tendrán que votar en ese sentido.

La reforma establece un sistema de coordinación entre la autoridad electoral nacional y los organismos locales. Para ello se crea una Comisión de Vinculación, que estará conformada por cuatro consejeros electorales designados por mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General del INE y cuyo periodo en el cargo será de tres años.

De acuerdo al extinto Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del IFE no gozaba de atribuciones para designar o remover a los consejeros locales bajo ninguna causal, en ninguno de los 30 incisos que conforman el artículo 118 del capítulo segundo, "De las atribuciones del Consejo General", se hace alusión a los institutos electorales locales, no existe ninguna facultad del Consejo General del IFE por sobre los institutos electorales locales.

Bajo la reglamentación que establecía el COFIPE, hasta principios de 2014, **NO** se hacía referencia sobre disposiciones o reglamentaciones con respecto a la conformación de los institutos estatales electorales, ninguno de los capítulos o artículos del COFIPE menciona cual debe de ser el procedimiento y actuar de los institutos electorales locales, la legislación en esta materia dependía única y exclusivamente de los congresos estatales.

El COFIPE en su artículo 107, establecía que el IFE contaba con 32 delegaciones, una en cada entidad federativa; y 300 subdelegaciones, una en cada distrito uninominal.⁴¹ De la misma manera podía contar con oficinas municipales en los lugares en que el Consejo General determinara su instalación,

⁴¹ Artículo 107 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

era exclusivamente a través de las delegaciones y subdelegaciones que el IFE operaba en materia electoral estatal, coordinando acciones en conjunto con los institutos electorales estatales y enviando los reportes correspondientes al órgano federal.

Las facultades de designación y el proceso para elegir y en su caso remover a los consejeros locales estaban indicados en las constituciones locales y en las normativas internas de cada uno de los institutos locales. Para dar cuenta de esto podemos revisar las constituciones de algunos de los estados, anteriores al año 2014; por ejemplo, en el artículo 3 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla en su segunda sección suscribía:

<<La designación del Consejero Presidente y de los Consejeros Electorales a los que se refieren los incisos anteriores de este artículo es responsabilidad exclusiva de la Legislatura del Estado. Serán nombrados por consenso o por mayoría calificada de los miembros del Congreso presentes, en ese orden de prelación, de entre las propuestas que realice la Sociedad Civil y los Grupos Parlamentarios con representación en el Congreso del Estado y conforme a las reglas que establezca el Código.>>⁴²

Observamos disposiciones del mismo carácter en la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos, en su artículo 23, Capítulo II, sección V y en el artículo 40, fracción XXXVII:

<<El Órgano superior de Dirección del Instituto Estatal Electoral se integra de la siguiente forma: Por un Consejero Presidente y cuatro Consejeros Electorales... quienes serán nombrados por el voto de las dos terceras partes del total de los diputados integrantes del Congreso, de entre las propuestas que para tal efecto hagan los grupos parlamentarios que conformen la legislatura en la forma y términos que disponga la ley correspondiente. El consejero presidente y los consejeros electorales

⁴² Artículo 3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla 2010.

serán electos sucesivamente por el mismo Congreso del Estado, o en sus recesos, por la Diputación Permanente.>>⁴³

Se facultaba al Congreso para:

<<Designar... al Consejero Presidente y Consejeros Electorales del Consejo Estatal Electoral, así como al Procurador General de Justicia del Estado... Las designaciones y en su caso la remoción a que alude esta fracción, deberán reunir el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso.>>⁴⁴

Como un tercer ejemplo, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas establecía en el artículo 14 BIS, y en el artículo 29, “De las atribuciones del Congreso”:

<<El consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, serán nombrados por el Congreso del Estado y en sus recesos por la comisión permanente, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, de entre las propuestas que formulen las fracciones parlamentarias...

El Instituto contará en su estructura con los órganos necesarios para el desarrollo de sus atribuciones... La ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de sus órganos, las relaciones de mando entre éstos así como el ingreso, promoción y remoción de sus servidores públicos. En el reglamento que para su efecto emita el propio Consejo General, se regulara lo relativo a la relación laboral del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana y sus trabajadores.>>⁴⁵

Era facultad del Congreso local: “Instituir al Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado, así como al Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana en los términos dispuestos por esta constitución y demás legislación aplicable.”⁴⁶

⁴³ Artículo 23. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos 2010.

⁴⁴ Artículo 40. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos 2010.

⁴⁵ Artículo 14 BIS. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas. 2009.

⁴⁶ Artículo 29. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas. 2009.

En resumen es posible apreciar grandes cambios al ordenamiento legal para dar cauce a las atribuciones del nuevo Instituto, los consejeros electorales se darían a la tarea de designar a los consejeros locales con gran premura dado que el inicio del proceso electoral comenzó pocos meses después de la aprobación de la reforma electoral, se enfrentaban entonces a su primer gran reto: la elección o ratificación de consejeros locales que cumplieran con los requisitos establecidos en la LEGIPE desde la capital del país, existiendo la posibilidad de que los consejeros nacionales nombraran en los estados sin contar con la información apropiada y provocando conflictos al interior de la autoridad electoral.⁴⁷

El último de los puntos por lo que los especialistas muestran cierta inquietud, es la manera en que quedan subordinados los consejos locales, consecuencia que se abordará en este trabajo en los siguientes apartados.

Si bien es cierto que al atribuirse la facultad para nombrar y remover a las autoridades electorales suprime de tajo cualquier injerencia directa por parte de gobernadores y facciones parlamentarias locales, la ley deja la puerta abierta para que los poderes locales ejerzan otro tipo de presión, ya que seguirán dependiendo presupuestalmente de las legislaturas locales, las autoridades quedan atrapadas entre dos presiones: la de quien los nombra y la de quien los financia.⁴⁸

- **De la atracción de elecciones**

Uno de los puntos de las leyes secundarias que causó más controversia fue el establecimiento de las causales para que INE atraiga la organización y realización de elecciones estatales o municipales, que en circunstancias ordinarias serán responsabilidad del instituto electoral local correspondiente.

⁴⁷ Ugalde, Luis Carlos. “Lo bueno y lo malo de la reforma político-electoral”, Instituto Nacional Electoral, 10 de diciembre de 2015.

http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/articulos/EIFinanciero_10dic2013_LuisCarloUgalde.pdf. (Fecha de Consulta: 27 de noviembre de 2015).

⁴⁸ Nacif, Benito. “El INE y las Elecciones Locales. El Universal, 10 de Febrero de 2014.

Es el mismo Consejo General, el que tiene las siguientes atribuciones, según el inciso ee), del artículo 44, de la LEGIPE: “ejercer las facultades de asunción atracción y delegación, así como en su caso aprobar la suscripción de convenios, respecto de procesos electorales locales, conforme a las normas contenidas en esta Ley”.

Este proceso se divide en:

- **Asunción total:** El INE podrá asumir directamente la realización de todas las actividades de la función electoral local cuando:
 1. "Existan diversos factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo".
 2. "No existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa". El procedimiento de Asunción se realizará a petición fundada y motivada ante el INE de al menos cuatro consejeros o de la mayoría del Órgano Electoral Local y deberá resolverla el Consejo General del Instituto antes del inicio del proceso electoral.⁴⁹
- **Asunción parcial:** Los Organismos Públicos Locales Electorales podrán solicitar en cualquier momento del Proceso Electoral y por mayoría de votos de su Consejo General que el INE asuma la realización de alguna actividad de la función electoral local.⁵⁰
- **Atracción:** El INE podrá conocer cualquier asunto de competencia local que se considere trascendente o para sentar un criterio de interpretación, mediante solicitud formulada por al menos cuatro consejeros electorales del Instituto o la mayoría del Consejo General del Organismo Público Local. El Consejo General del Instituto ejercerá esta facultad siempre que exista la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos.⁵¹

⁴⁹ Artículo 121 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁵⁰ Artículo 123 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁵¹ Artículo 124 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- **Delegación:** El INE puede delegar excepcionalmente funciones en el OPLE, siempre que se verifique que éste cuenta con los recursos técnicos, materiales y humanos para hacerse cargo de la función delegada.⁵²

Los lineamientos para el proceso de atracción se encuentran especificados en el Título Quinto “De las atribuciones especiales del Instituto Nacional Electoral”, capítulo I, “De la facultad de atracción”, artículos 120, 121, 122, 123 y 124, donde se indica:

<<Artículo 120: 1. Se entiende por asunción la atribución del Instituto de asumir directamente la realización de todas las actividades propias de la función electoral que corresponden a los Organismos Públicos Locales, en términos del inciso a) del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución.

2. Se entiende por atracción la atribución del Instituto de atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los Organismos Públicos Locales, cuando su trascendencia así lo determine o para sentar un criterio de interpretación términos del inciso c) del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución.>>⁵³

El proceso para atracción de elecciones no fue requerido formalmente y bajo los requisitos necesarios para intervenir en ninguna de las entidades federativas que participaron en el proceso electoral 2014-2015, pero la nueva atribución permite al Instituto, de manera discrecional, ejercer autoridad absoluta en materia electoral en el ámbito local, atribución que seguramente más de uno intentara aprovechar a su favor en un futuro próximo.

⁵² Artículo 125 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁵³ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CAPÍTULO II

OPERACIÓN DE LOS NUEVOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES Y DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Este capítulo recupera dos casos donde el Instituto Nacional Electoral actuó de manera distinta; El caso poblano que, resalta por la integración de su Consejo, plagado de denuncias tanto de la clase política como de la sociedad civil en contra de los nombramientos de los consejeros locales, y el chiapaneco destacó por ser el primer caso donde se ejerció la facultad absoluta para la remoción de consejeros, por faltas violaciones cometidas por los consejeros a la Ley Electoral.

2.1 Organismo Público Local Electoral de Puebla: Sobre la designación de consejeros

Puesta en marcha la Reforma Política-Electoral de 2013-2014, el nuevo INE inició el proceso de sustitución de los institutos electorales estatales que, hasta entonces, habían fungido como árbitros electorales en los estados y la capital del país, por los ahora denominados Organismos Públicos Electorales. El Instituto decidió hacerlo en dos etapas, para dar prioridad a la conformación de los órganos electorales de los estados en los que habría designación de representantes populares locales, de forma concurrente con los federales, en 2015.

Así, en julio de 2014 se emitió la primera convocatoria para la conformación de los OPLES de 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.

La segunda convocatoria, aplicó para Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas y Puebla, que tuvieron elección de nuevos representantes populares locales, hasta el siguiente año, 2016.

El 4 de abril de 2015 fueron publicadas las bases de la convocatoria de la selección y designación del presidente y los seis consejeros que integraron al

ente que organizó y supervisó los comicios en la entidad poblana a partir de 2016. El documento establecía que las solicitudes para el registro de los aspirantes a ocupar un cargo en el órgano superior del OPLE, se recibirían del 11 al 15 y del 18 al 19 de mayo de 2015. Los cargos para designar eran: un consejero presidente que se encuentra en el cargo por siete años, tres consejeros electorales por seis años y tres consejeros por tres años. Quienes cumplieron con los requisitos fueron citados a presentar un examen de conocimientos el 27 de junio, tras un periodo de auscultación, el Consejo General tendría que designar primero al consejero presidente, y después a los consejeros electorales del OPLE poblano a más tardar el 30 de octubre.⁵⁴

Desde el momento que el INE lanzó la convocatoria para el grupo en el que se encontró Puebla, los congresos estatales de esas trece entidades convocadas a la transformación de sus institutos electorales, estuvieron obligados a acelerar el proceso de armonización de las leyes locales con las federales.

El Congreso poblano aprobó la reforma electoral local el 9 de julio de 2015, para cumplir el requerimiento de la legislación federal; con este último paso, el Instituto Estatal Electoral de Puebla (IEEP) estaba en proceso de convertirse en el nuevo Órgano de Procesos Electorales (OPLE) y de adquirir el nombre de Instituto Electoral del Estado (IEE).⁵⁵

El proceso de selección de nuevos consejeros electorales en Puebla fue uno de los más controvertidos y mediatizados. La personalidad del entonces gobernador, el panista Rafael Moreno Valle, convirtió el proceso de selección y designación en un foco de alerta por las denuncias de una supuesta manipulación del proceso, por parte del ejecutivo poblano. El 19 de julio del mismo año se publicaron las listas de la cuarta etapa del proceso, en las cuales sólo continuaban 54 de los 218 aspirantes que se inscribieron en la convocatoria. La estrategia del gobierno

⁵⁴ Ruiz, Gerardo, "Oficializa INE: transformación del IEE a OPLE". Diario Cambio de Puebla. 05 de abril de 2015.

⁵⁵ Redacción, "Congreso de Puebla Aprueba Reforma Electoral". El universal. 7 julio de 2015. <http://www.unionpuebla.mx/articulo/2015/07/09/politica/congreso-de-puebla-aprueba-reforma-electoral> (Fecha de consulta: 25 junio 2016).

estatal era, aparentemente, la de colocar a cuadros afines al gobierno, avanzando con sus candidatos “privilegiados” en cada una de las etapas.

En el camino de selección destacaron nombres como el de Gabriel Crisanto Campos, hermano del ex vocero estatal, así como el de Milthon Fregoso Escalera, quien había fungido como director de programas sociales de la Secretaría de Desarrollo Social, militante activo del PAN, y quien en 2010 lideró la organización “Jóvenes con Moreno Valle”, rumbo a las elecciones de 2012, aunque ninguno llegó.

Otro que tampoco logró llegar a la penúltima etapa del proceso de selección fue el encargado de Comunicación Social de la Secretaría de Finanzas durante gran parte de la gestión de Moreno Valle, Adolfo Acevedo García. Otros nombres de candidatos ligados al Partido Acción Nacional, que también fueron descartados durante el proceso, fueron Arturo Martín del Campo Morales, representante del PAN ante la Junta Local del Instituto Nacional Electoral, y Martha Patricia Velázquez Aguilar, directora de Capacitación y Educación Cívica del otro Instituto Estatal Electoral.

Por último, es de relevancia para este apartado rescatar el caso particular del que fuera secretario ejecutivo del IEEP, Miguel David Jiménez López, a quien se trató de mantener en el cargo con una reforma aprobada al Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado, un mes antes de la transformación del órgano electoral. El 22 de agosto los diputados incluyeron en el ordenamiento un artículo transitorio que obligaba a los próximos consejeros locales –designados por el INE– a mantener a Jiménez López en el cargo hasta la conclusión de su mandato, que se postergaría hasta el año 2019.⁵⁶

David Jiménez guarda nexos familiares con el entonces alcalde de la capital poblana, Antonio Gali Fayad, miembro muy cercano y hombre de toda la confianza del grupo de trabajo de Rafael Moreno Valle, y quien para ese

⁵⁶ Camacho, Mónica, “INE no permitirá que Miguel Jiménez sea parte del OPLE. La Jornada de Oriente, 12 de Octubre de 2015. <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2015/10/12/ine-no-permitira-que-miguel-jimenez-sea-parte-del-ople/> (Fecha de consulta: 25 de octubre de 2016).

momento, ya figuraba como el eventual candidato de una coalición PAN-PRD para suceder a Moreno Valle en la gubernatura de Puebla, en la elección de 2016.

Los lazos familiares de Jiménez López salieron a relucir en las entrevistas que integrantes del Consejo General del INE hicieron a algunos aspirantes a consejeros del OPLE, y quienes señalaron el caso, como un claro ejemplo de la injerencia de Moreno Valle en el proceso de conformación del órgano electoral.

Días antes al 22 de agosto, fecha de la modificación que el Congreso hizo al Código de Instituciones y Procesos Electorales, el Consejo General del INE acordó por unanimidad ejercer la facultad de atracción y establecer lineamientos también para la designación de los consejeros distritales y municipales, así como de los titulares de áreas ejecutivas, por lo que el artículo transitorio incorporado contravenía dicho acuerdo, lo que obligó a los diputados a modificar nuevamente el ordenamiento para empatarlo con los lineamientos dictados por el Órgano Nacional.

Ante el panorama adverso que se le presentó a Jiménez López, aun con el apoyo del Congreso, presentó su renuncia el 19 de octubre “por motivos personales”.⁵⁷

Una semana después de la renuncia de Miguel David Jiménez, el Instituto Estatal Electoral del Estado designó por unanimidad a Dalhel Lara Gómez como la nueva secretaria ejecutiva del organismo, cargo en el que fue ratificada por el nuevo consejo electoral que inicio funciones el 03 de noviembre de 2015. La nueva funcionaria había sido rechazada como aspirante a consejera electoral en las primeras etapas del proceso de selección, y fungía hasta el momento de su nuevo

⁵⁷ Martell, Mario, “Renuncia Jiménez López a la secretaría ejecutiva del casi extinto IEE”. Intolerancia, El Político Informado. 20 de octubre de 2015. http://intoleranciadiario.com/detalle_noticia/137950/politica/renuncia-jimenez-lopez-a-la-secretaria-ejecutiva-del-casi-extinto-iee (Fecha de consulta: 25 de octubre 2016).

nombramiento como directora del Fideicomiso de la Secretaría de Finanzas y Administración del gobierno de Moreno Valle.⁵⁸

El que muchos de los personajes cercanos al gobernador Moreno Valle hayan sido frenados en el proceso de selección, no garantizó una contienda libre de injerencias e intereses políticos como se documenta en este trabajo, pues algunos de los consejeros electos por el Consejo General del INE para presidir el OPLE poblano fueron colaboradores cercanos al mandatario.

- ***Morenovallistas acaparan el OPLE***

La noche del 26 de octubre de 2015, la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales Electorales, presidida por el consejero Arturo Sánchez Gutiérrez, dio por concluida la última fase para la integración del OPLE poblano, junto con los organismos de Chihuahua, Coahuila, Nayarit y Quintana Roo.

Por unanimidad, se aprobó la designación de Juan Pablo Mirón Thomé, como consejero presidente, por un periodo de 7 años, y de Jacinto Herrera Serrallonga, Luz Alejandra Gutiérrez Jaramillo y José Luis Martínez López, como consejeros por 6 años, así como de Claudia Barbosa Rodríguez, Federico González Magaña y Flor de Té Rodríguez Salazar, para ser consejeros por 3 años.

Sin embargo, los representantes de los partidos ante el Consejo General del INE, a pesar de no tener voto, no estuvieron conformes con muchas de las decisiones. Coincidieron que en los casos de Chihuahua y Coahuila se había seleccionado a personajes con vínculos claros con los gobiernos locales, pero fue el de Puebla el más discutido en esa reunión.

Los representantes del PRI, PRD, Movimiento de Regeneración Nacional (Morena)⁵⁹, Movimiento Ciudadano y Encuentro Social, coincidieron en que el

⁵⁸ Córdoba, Marisol, "No soy morenovallista: Dahlel Lara, nueva secretaria ejecutiva del IEE. Revista EN LINEA Puebla Online, 27 de octubre de 2015. http://www.pueblaonline.com.mx/2015/portal/index.php/politica/item/31295-no-soy-morenovallista-dahlel-lara-nueva-secretaria-ejecutiva-del-iee#.WCQpl_nhDDc. (Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2016).

⁵⁹ Se utilizarán las siglas de Morena para referirnos al instituto político.

nombramiento de Mirón Thomé como presidente del organismo poblano ponía en riesgo la independencia del OPLE, incluso se argumentó que el mismo Mirón Thomé reconoció en la entrevista con los consejeros del INE, haber trabajado en el gobierno de Moreno Valle hasta el momento en que decidió participar en la convocatoria para ingresar al organismo electoral. Se desempeñó como jefe de la oficina del secretario general de gobierno y secretario particular del diputado federal *morenovallista*, Luis Maldonado Venegas, participando activa y públicamente durante la campaña del gobernador.⁶⁰

El más enfático en su postura fue el representante de Movimiento Ciudadano, el que aseguró desde la Comisión, que la llegada del ex colaborador de Luis Maldonado Venegas podría representar el riesgo de una elección de Estado en 2016: “No vamos a saber si es el mejor o el peor, sin embargo hay que hacernos la pregunta de si es el idóneo, no creemos que cumpla con los requisitos de independencia y autonomía”.

Aunado a estas declaraciones, la representante del PRD, Silvia Reza, habría agregado en estas fechas, que el presidente electo del OPLE no contaba con la experiencia para presidir el cargo, asegurando que Thomé no era el único caso de personajes vinculados al gobierno estatal incluidos en el organismo. De manera puntual señaló el caso de Federico González Magaña.

El representante del PRI, Jorge Carlos Ramírez Marín, acusó que la designación de Mirón Thomé fue defendida por la representación de Acción Nacional, ya que “en Puebla se está jugando mucho de la estrategia del partido para 2018”, y exigió que ante los señalamientos hechos por los representantes partidistas, la Comisión debía dar certeza sobre las condiciones del organismo, evitando cualquier situación de incertidumbre.

Silvia Reza, del PRD, fue una de las que emitió las críticas más fuertes al trabajo de los consejeros electorales, ya que afirmó que entregaron el control de los

⁶⁰ Ortiz Lozano, Viridiana “Ultra moreno vallistas acaparan el OPLE: Juan Pablo Mirón y Federico González”. Periódico Central, 22 de octubre de 2015. <http://www.periodicocentral.mx/2014/politicas/ultra-morenovallistas-acaparan-el-ople-juan-pablo-miron-y-federico-gonzalez-magana> (Fecha de consulta: 23 de junio 2016).

OPLES de Puebla, Chihuahua, Coahuila, Nayarit y Quintana Roo a los gobernadores, pues los presidentes de éstos están identificados con los partidos en el Poder Ejecutivo: “Donde gobierna el PAN, están poniendo perfiles al gobierno. Donde gobierna el PRI, están poniendo a personas ligadas al gobierno”.

En tanto, el representante del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), Jaime Castañeda, denunció que el trabajo del INE para la designación de los consejeros locales se basó en escoger militantes de partidos, operadores electorales o funcionarios de partidos, por lo que advirtió que el partido de Andrés Manuel López Obrador impugnaría ante las autoridades competentes los dictámenes: “No estamos de acuerdo con el procedimiento. No es correcto aprobar la integración de militantes, operadores, o funcionarios de partidos como consejeros. Por supuesto que vamos a impugnar, impugnaremos todos los anteriores y todos los que están ahora. No queremos acompañar este tipo de acuerdos”.

El resto de los representantes de partidos políticos ante el INE coincidió que con esta conformación, basada en cuotas partidistas, no se tendría un equilibrio en la toma de decisiones.⁶¹

Tres días antes de que se cumpliera el plazo final establecido por la convocatoria para la designación de los funcionarios, el consejero Marco Antonio Baños Martínez señalaba que dado que las acusaciones se habían presentado en el último momento y éstas no estaban fundamentadas sobre “pruebas concretas”, sólo podían “tomar nota” de las mismas, pero era imposible hacer modificaciones al dictamen. Soló hasta que se presentaran las quejas formales ante los organismos correspondientes se podría hacer cambios en los nombramientos de los consejeros, pero eso tendría que darse en los días subsecuentes, debido a que el dictamen presentado había sido aprobado y turnado al Pleno del Consejo General del INE, para su validación.

⁶¹ Macuil Rojas, Osvaldo, “Cumple INE entrega del OPLE al morenovallismo: avala a Mirón Thomé, pese a críticas. La jornada de Oriente 27 de octubre de 2015. <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2015/10/27/cumple-ine-entrega-del-ople-al-morenovallismo-avala-a-miron-thome-pese-a-criticas/> (Fecha de consulta: 24 junio de 2016).

Baños Martínez refirió que la organización de una elección no recae en una sola persona, y el caso de Mirón Thomé, con probables vínculos políticos, no debería afectar los siguientes comicios, pues los OPLES son grupos plurales: “Se busca construir un equilibrio con los perfiles, finalmente son 7 consejeros”.

En el mismo tono se pronunció el presidente de la Comisión luego de escuchar las quejas de los partidos políticos. Sánchez Gutiérrez, defendió a Juan Pablo Mirón al señalar que con su nombramiento se busca mantener el equilibrio del OPLE: “El caso de Puebla genera diversos comentarios, pero no es nada más el caso que se ha mencionado (...). Con Juan Pablo Mirón buscamos equilibrio a partir de otros perfiles que forman parte de la integración de Puebla, finalmente, son siete consejeros, el órgano no es conducido por una persona sino por siete, queremos construir un equilibrio en los perfiles y propuestas”.

Mirón Thomé era el caso más visible de un consejero ligado al gobierno estatal, pero en total, de los 7 consejeros electos, 4 habían desempeñado cargos importantes en el gobierno de Moreno Valle. Jacinto Herrera (Dirección de Vinculación del Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos), Flor de Té Rodríguez (Titular de la Unidad Administrativa de Acceso a la Información) y Federico González, señalado como aliado del gobernador.

Sobre Federico González, quien se había desempeñado como comisionado de la Comisión de Acceso a la Información Pública (CAIP), pesaban fuertes acusaciones por haber negado y bloqueado datos públicos relacionados con el despido de trabajadores del gobierno poblano. Se le denunciaba por negarse a proporcionar información sobre los presuntos gastos excesivos por renta de helicópteros y obras públicas. Esas denuncias provocaron que el Congreso lo hiciera comparecer, pero los legisladores del PAN bloquearon el citatorio.

A decir del PRI, PRD y Morena la conformación que el INE propuso para el OPLE de Puebla significó la entrega del órgano electoral a Moreno Valle, que así se

garantizaba el triunfo de su candidato a la mini gubernatura⁶² y persistiría en su proyecto presidencial.

Pablo Gómez, ex senador del PRD, aseveró que la lucha por la elección de los consejeros, era una muestra de que el panista pretendía mantener el control del gobierno local después aún después de que concluya su sexenio.

"Al PAN le dan cuatro consejeros y al PRI tres, Moreno Valle quiere ser presidente y seguro lo va a lograr por la descomposición de su partido, hará lo que se puede y lo que no se puede para retener la gubernatura, lucha por el OPLE de Puebla es parte de un mecanismo de lucha política", refirió el perredista.

Por su parte, Horacio Duarte, representante de Morena, lamentó que el Consejo General del INE se prestara a conformar un OPLE "a modo" al permitir la "partidización" del mismo.

Incluso, sentenció que con la elección de los perfiles ligados al panista, se dejaba en claro que el INE no "frenaría" las aspiraciones presidenciales de Moreno Valle, reconocido como uno de los gobernadores más autoritarios del país, expresó.

A las críticas del PRI, PRD y Morena se sumó la de la consejera nacional electoral, Pamela San Martín Ríos, que manifestó que los siete perfiles elegidos para el OPLE de Puebla no podrían garantizar la imparcialidad y certeza requerida para organizar una elección.

La designación del presidente y los seis consejeros fue impugnada de manera formal por Morena y PRI, así como por Juan Manuel Crisanto Campos y José Luis Mendoza Tablero, aspirantes a consejeros del OPLE; sin embargo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) confirmó los nombramientos.

⁶² Mini gubernatura: En las elecciones de 2016 se llevaron a cabo procesos electorales para la elección de gobernadores en varias entidades, cuyo mandato sólo abarcaría hasta el año 2018 con la finalidad de que las elecciones de gobernador sean concurrentes en las 32 entidades federativas.

En sesión pública, los magistrados de la Sala Superior del TEPJF confirmaron el acuerdo que el 30 de octubre del 2015 aprobó el Consejo General del INE, fecha en la cual se aprobó la designación de los consejeros electorales.

Los inconformes, principalmente el PRI, apelaron la decisión de la Sala Superior e insistieron en que al menos 4 de los 7 miembros del nuevo órgano electoral de Puebla tenían relación política con el gobierno de Rafael Moreno Valle.

Pero la magistrada electoral, María del Carmen Alanís Figueroa, sostuvo en su ponencia que el proceso que llevó a cabo el INE para el nombramiento de los consejeros, se registró conforme a derecho, y señaló que la militancia partidista y el desempeño en alguna dependencia estatal, no eran impedimentos para ser parte del OPLE como consejero:

“La ponencia propone, en primer lugar, acumular los juicios y recursos y confirmar los acuerdos impugnados, toda vez que se considera que no es impedimento para los aspirantes a consejeros de organismos electorales locales el ser militante o afiliado de algún partido político, o bien, laborar como empleado en alguna dependencia gubernamental estatal”.⁶³

El proceso de impugnación por el nombramiento del consejero presidente finalizó hasta el 30 de octubre, 3 días antes de que comenzaran las actividades del organismo, y después de que Juan Pablo Mirón fuera captado de manera pública, en una reunión con el diputado federal, Luis Maldonado Venegas, corroborándose así las acusaciones que pesaban en su contra. El INE decidió nombrar en ese momento a su sustituto para la presidencia, siendo el nuevo consejero presidente Jacinto Herrera, designado por 7 años, y Juan Pablo Mirón ocupó su lugar, como

⁶³ Pineda, María “Desecha TEPJF impugnaciones contra el OPLE Moreno Vallista”. Revista Electrónica E-Puebla. 03 de Diciembre de 2015. <https://e-puebla.com/nota/2015-12-03/politica/fracasa-en-tepjf-impugnacion-contra-la-conformacion-del-ople> (Fecha de consulta: 26 de octubre de 2016).

consejero, para un periodo de 6 años, junto con el resto de los designados anteriormente.⁶⁴

2.1.2 La operación del Consejo en el proceso electoral

Una vez finalizada la conformación del organismo electoral el reto que pondría a prueba la eficacia de la reforma de 2014 se encontraba muy cercano en las elecciones para la mini-gubernatura del estado en junio de 2016. En el apartado anterior recopilamos la información sobre la manera en que fueron seleccionados y designados los integrantes del consejo electoral y cuan polémico fue este proceso. En las siguientes páginas abarcaremos la operación del OPLE en la elección de 2016.

En las elecciones del 5 de junio hubo 5 candidatos registrados ante la autoridad electoral para competir por el cargo de gobernador, los resultados fueron los siguientes:

Partido/Coalición	Candidato	Votos	Porcentaje
 Coalición Sigamos Adelante (PAN, PT, PANAL, CPP y PSI)	José Antonio Gali Fayad	805 899	45.3 %
 Coalición PRI, PVEM y PES	Blanca Alcalá Ruiz	596 865	33.5 %

⁶⁴ Macuil Osvaldo “INE baja a Mirón Thomé de la presidencia del OPLE; el morenovallismo mantiene el control, con Jacinto Herrera”. Diario Matutino Cambio de Puebla, 30 de octubre de 2015. <http://www.diariocambio.com.mx/2015/zoon-politikon/item/28080-ine-baja-a-miron-thome-de-la-presidencia-del-ople-el-morenovaollismo-mantiene-el-control-con-jacinto-herrera>. (Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2016).

	Movimiento Regeneración Nacional	Abraham Quiroz Palacios	169 632	9.5 %
	Partido de la Revolución Democrática	Roxana Luna Porquillo	68 353	3.8 %
	<i>Independiente</i>	Ana Teresa Aranda Orozco	66 766	3.7 %
Votos nulos			67 374	3.7 %
Candidatos no registrados			1954	0.1 %
Total:			1 776 843	100%

Los resultados de la elección fueron muy parecidos a los datos que preveían las principales casas encuestadoras; el candidato favorito del gobernador, José Antonio Gali Fayad, postulado por la coalición Sigamos Adelante (PAN-PT-PANAL-PSI-CPP), aventajaba en las encuestas según un estudio publicado el 25 de abril por Mendoza Blanco & Asociados (Meba), Mercaei, Indicadores SC y Mas Data.

Los encuestados respondieron a la pregunta “Si hoy fueran las elecciones para gobernador, ¿por quién votaría?”. Gali Fayad aparecía con una preferencia de 51%, en tanto que la abanderada del PRI-Verde-PES, Blanca Alcalá, tenía 31%, es decir, existía una diferencia de 20 puntos a favor del panista.

En tercer lugar quedaba Roxana Porquillo (PRD), con 5%; Abraham Quiroz (Morena), con 9% y Ana Teresa Aranda Orozco (independiente), con 4%.

Respecto a la Encuesta Estatal 2016 de Mercaeí, los números fueron similares: Gali Fayad gozaba de una preferencia efectiva del voto de 49% y Alcalá de 37%, esto significaba, 12 puntos de rezago.

La empresa Indicadores SC, en la encuesta Escenario Electoral: estado de Puebla 2016, mostró a Antonio Gali Fayad con una intención del voto de 36.3%, y a Blanca Alcalá de 20.5%. Morena figuraba con 10.8% y el PRD con 3.7%.

Finalmente, el ex alcalde de la capital poblana también resultó el favorito de los encuestados por Mas Data: el PAN se lleva 46.5% de los votos, y el PRI 31.4%. Aquí Morena luce con 9.8%, y el PRD apenas obtiene 4.6% de la intención del voto para mandatario de Puebla.⁶⁵

Los principales actores de la oposición no dudaron en señalar al OPLE como un cómplice en la campaña de Gali Fayad pero ¿Qué tan cierta es esta afirmación? ¿Existieron pruebas para acompañar estas acusaciones? ¿Los amigos de Moreno Valle en el OPLE pudieron operar a favor de su candidato?

Al inicio de abril, el presidente del Comité Ejecutivo Estatal (CDE) del PRI, Jorge Estefan Chidiac, consideraba "mezquino" que los integrantes del Consejo General del OPLE establecieran como "opcional" la participación de los candidatos a la mini gubernatura de Puebla, en el debate que se realizaría próximamente.

En entrevista, el también diputado federal indicó que esta decisión tuvo el propósito de favorecer al candidato de la coalición Sigamos Avanzando, José Antonio Gali Fayad.

"Me parece totalmente mezquino que el OPLE decida que es optativo asistir. Esto es una muestra de que ya se pusieron de acuerdo con el presidente del OPLE para que no asista el candidato del PAN", dijo.

⁶⁵ Redacción "Elecciones Puebla: José Antonio Gali aventaja en encuestas". El Excelsior, 03 de mayo de 2016. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/05/03/1090253> (Fecha de consulta: 26 de octubre 2016).

Sin embargo, contrario a lo que presumió el presidente del CDE del PRI, el candidato del PAN sí estuvo presente en el debate entre todos los contendientes.⁶⁶

Fue la ex panista y ahora candidata independiente, Teresa Aranda Orozco, quien hizo el mayor número de señalamientos y críticas a Gali Fayad, como candidato a gobernador, y a la actuación del OPLE en el proceso electoral.

Acusó al organismo de una supuesta manipulación de boletas electorales y del Programa de Resultados Preliminares Electorales (PREP) para salvar el registro del candidato de “Compromiso por Puebla”, de negar la inscripción a representantes de casillas, de integrar las mesas directivas de casilla con gente sin capacitación, y de “despilfarro de recursos públicos”, todo esto orquestado desde el gobierno de Rafael Moreno Valle, con la complacencia del Instituto Electoral del Estado y del Instituto Nacional Electoral, según la candidata independiente a la mini gubernatura.

En una conferencia de prensa ofrecida a los medios de comunicación pocos días después de la elección, la ex panista afirmó que su equipo jurídico se encontraba valorando la posibilidad de evidenciar las anomalías, como pruebas para promover una impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Afirmó que la entrega de 800 mil uniformes e igual número de mochilas, la distribución de miles de tinacos y el regreso de las foto multas, eran una evidencia clara de que el gobernador Moreno Valle no sólo había “metido las manos”, sino “todo el cuerpo”, en los comicios del 5 de junio.

La candidata independiente destacó el acuerdo del Consejo General del IEE para que el traslado de paquetes a los Consejos Municipales se hiciera inmediatamente después de la elección, a pesar de que muchos se encontraban en zonas oscuras y apartadas de los municipios.

⁶⁶ Viñas, Jesús “IEE y PAN ya acordaron que Gali no vaya al debate: Estefan”, 21 de abril de 2016. Revista electrónica E-consulta. <http://www.e-consulta.com/nota/2016-04-21/elecciones/iee-y-pan-ya-acordaron-que-gali-no-vaya-al-debate-estefan> (Fecha de consulta 26 de octubre 2016).

“Al tratarse de una elección de gobernador se debieron trasladar a los Consejos Distritales. En los consejos municipales fue donde se hizo todo el reciclamiento de actas y modificación de votos”.⁶⁷

Sostuvo que no fue casual que se cayera el sistema de la empresa Proisi, encargada del PREP, durante la noche del 5 de junio, pues refirió que antes de ese desperfecto la votación de Gali Fayad era de 22 mil votos y cuando se repuso la votación era de 120 mil votos: “Proisi lleva más de 10 años haciendo fraudes en toda la República. Lo hizo en Veracruz, en Oaxaca y en otros estados”, declaró.

Otro aspecto irregular, en la opinión de Aranda Orozco, fue el acuerdo para imprimir un excedente de 500 mil boletas adicionales para la elección del domingo 5 de junio, cuyo paradero se desconocía, por lo que aseguró que existía el riesgo de que también se usaran para manipular la elección.

Recordó que dos días previos a la elección, fueron dados de baja 70 funcionarios de casilla, que argumentaron “cuestiones personales”; sin embargo, él afirmó que fueron presionados para tomar esta decisión: “El día de la elección hubo un excesivo cambio de funcionarios de casilla. Entonces entraba la suplencia o gente del público. En Ajalpan se cambiaron funcionarios en 270 de 282 casillas”⁶⁸, expuso.

La candidata retomó el caso de la integración del OPLE y manifestó que hubo evidencia de la complacencia del INE para que Moreno Valle se “sirviera con la cuchara grande”, al imponer a cuatro de siete consejeros:

“Luego en el OPLE hubo la necesidad enfermiza de negarme la candidatura. Hubo un burdo manipuleo sobre el apoyo ciudadano pero le ganamos los juicios ante TEPJF, donde encontramos apertura de los magistrados”.⁶⁹

⁶⁷ Redacción, “Acusa el PRI a Moreno Valle de organizar una elección de Estado”. Revista Proceso, 30 mayo de 2016. <http://www.proceso.com.mx/442236/acusa-pri-a-moreno-valle-organizar-una-eleccion> (Fecha de consulta: 27 octubre 2016).

⁶⁸ Núñez, Efraín “Acusa Ana Teresa fraude para hacer ganar a Gali”. Revista Electrónica E-Consulta. 11 junio de 2016. <http://www.e-consulta.com/nota/2016-06-11/elecciones/acusa-ana-tere-fraude-para-hacer-ganar-gali-y-salvar-cpp> (Fecha de consulta: 27 octubre de 2016).

⁶⁹ *Ibidem*.

Aranda Orozco manifestó que la participación ciudadana, según los resultados del PREP y del cómputo distrital final, revelaron una tendencia irregular.

Destacó que en distritos rurales como Ajalpan, Zacatlán, Huauchinango y Xicotepec, la participación superó el 50 por ciento del listado nominal de estas demarcaciones, mientras que en los siete de Puebla capital, el epicentro del debate político del estado, la participación no superó el 40 por ciento.

En su opinión, esto fue una muestra más de la operación para la manipular los votos en los consejos municipales y distritales.⁷⁰

Las acusaciones también estuvieron presentes en la Ciudad de México en la voz del representante del PRI ante el INE, el diputado federal Jorge Carlos Ramírez Marín, quien subrayaba que el Instituto Electoral del Estado era el organismo local más denunciado ante el Instituto Nacional Electoral durante el proceso para renovar las gubernaturas en 12 estados.

Ramírez Marín precisó días antes de las elecciones que si bien el órgano central electoral ya no podía atraer por completo el proceso electoral, su partido pugnaría porque el INE se hiciera cargo del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP).

Sobre las denuncias que el INE recibió en contra del órgano local electoral, el diputado federal priista expresó que eran más de 30 las presentadas por diversas fuerzas políticas, entre ellas la del caso de Ana Teresa Aranda Orozco, a quien se pretendió dejar sin registro como candidata independiente:

"El OPLE más denunciado es el de Puebla en este proceso (...) llevamos más de 30 denuncias con diferentes temas, incluyen todas las quejas contra ellos; son el OPLE más denunciado del país (...). Las distintas quejas están presentadas. Creo que a estas alturas es muy difícil remover a los consejeros pero sí sería posible quitarles el proceso a estos consejeros. Nos preocupa la capacidad que tengan para manejar el PREP, donde sería gravísimo que alguien metiera la mano, no confiamos en este Consejo.

⁷⁰ *Ibidem.*

"Si la pregunta que me hacen es si confío en estos consejeros, pues por supuesto que no, lo expresamos en la mesa del Consejo cuando los nombraron; son trabajadores de Moreno Valle, han sido operadores de Moreno Valle, asesores de Moreno Valle; no entiendo por qué cambiar de nómina o cambiar de ventanilla donde cobren el cheque los haga cambiar de opinión: siguen trabajando para Moreno Valle".⁷¹

Aunado a esto, señaló que otras de las irregularidades de los consejeros y que afecta directamente a su partido, es la dilación con la que el IEE atiende las quejas que se promueven, lo cual genera condiciones de inequidad y parcialidad:

"No hay una sola queja del PRI en la que se proceda dinámicamente, se investigue de inmediato, ni siquiera que se investigue realmente. Esto está creando una serie de condiciones de inequidad en la contienda y de parcialidad en la autoridad electoral que nos ha llevado a plantear al Instituto a revisar de la pertinencia de que sean estos consejeros los que lleven el proceso".⁷²

En la ciudad de Puebla se colocaron 13 espectaculares y 30 anuncios en paraderos diseñados por el Instituto Electoral del Estado (IEE) los cuales, según Ramírez Marín, pretendieron favorecer a Antonio Gali Fayad, candidato de la coalición Sigamos Adelante.

Durante una breve reunión con el presidente del IEE, Jacinto Herrera Serrallonga, los consejeros Luz Alejandra Gutiérrez Jaramillo, Federico González Magaña y Juan Pablo Mirón Thomé, así como con la secretaria ejecutiva, Dalhel Lara Gómez, el representante nacional del PRI expresó su inconformidad por la frase utilizada en la campaña para promover el voto.

En los anuncios -sostuvo Ramírez Marín- se pretendió inducir el voto a favor de Gali Fayad, al dar como mensaje al electorado "Elige a TU próximo GOBERNADOR", aspecto que no cumplía con un lenguaje que privilegiara la

⁷¹ Pineda, María "Por ser el más denunciado, IEE poblano crea desconfianza al PRI". Revista electrónica E-consulta, 16 de mayo 2016. <http://www.e-consulta.com/nota/2016-05-16/elecciones/por-ser-el-mas-denunciado-iee-poblano-crea-desconfianza-al-pri> (Fecha de consulta: 27 de octubre de 2016).

⁷² *Ibidem*.

equidad de género, porque no consideraba que en Puebla existían tres candidatas en la contienda.

La crítica que lanzó el legislador federal fue contrarrestada por los consejeros Federico González Magaña y Juan Pablo Mirón -señalados como afines al gobernador-, quienes mostraron campañas institucionales de los órganos electorales de Zacatecas, Durango e Hidalgo, estados en los que hay participación de mujeres y también se utilizó la palabra "gobernador".

Tras los señalamientos hechos por el priista, el presidente del IEE afirmó que para dar una muestra de la imparcialidad con la que se trabaja en el órgano comicial, se decidió retirar los 13 anuncios espectaculares y los 30 colocados en paraderos.

Un día antes de que venciera el término para dictaminar las 12 impugnaciones que presentaron los partidos Revolucionario Institucional, Movimiento Regeneración Nacional y las candidatas Roxana Luna Porquillo y Ana Teresa Aranda Orozco, el Tribunal Electoral del Estado (TEEP) desechó los recursos y validó la elección del 5 de junio, con lo cual se validó la entrega de la constancia de mayoría al candidato ganador, José Antonio Gali Fayad.

Los magistrados del TEEP declararon "infundados, ineficientes, insuficientes e inatendibles", las quejas promovidas por partidos políticos para declarar la nulidad de la elección de gobernador de Puebla con lo que ratificaron el triunfo de José Antonio Gali.

Al vencer el plazo, 4 juicios de revisión constitucional fueron presentados ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), con ello, los partidos políticos y la ex candidata independiente buscaron revertir el fallo de los magistrados del TEEP, emitido el domingo 9 de octubre.

Las causas originales de cada impugnación fueron diferentes. En el caso de Morena, el representante legal ante el órgano electoral local, Carlos Sebastián Pérez Justo, recordó que su partido solicitó la anulación directa de los votos

emitidos en tres distritos –9, 16 y 18-, debido a que se abrieron paquetes electorales sin una causa claramente justificada.⁷³

Detalló que dicha irregularidad se presentó en unas 70 u 80 casillas, las cuales al ser descontadas de la votación final, restarían sufragios al partido de reciente creación, Compromiso Por Puebla (CPP), y con ello perdería el registro estatal.

Víctor León Rueda, representante legal de la ex candidata independiente, Ana Teresa Aranda, solicitó la nulidad de la elección ante el TEEP, con base en varios señalamientos, entre ellos el impedimento de los consejeros electorales para permitir la postulación de la ex panista, acto que a la postre reviró.

También reiteró que en la elección para gobernador se utilizaron recursos públicos en la entrega de tinacos y paquetes escolares, así como en el reintegro de foto multas y del pago del servicio de agua. Otra causal sumada, fue la manipulación de las boletas electorales durante el conteo.

Otro Juicio de Revisión Constitucional (JRC) en contra de la sentencia con la que el TEEP confirmó el resultado de la elección del 5 de junio, con el triunfo de José Antonio Gali Fayad, y la entrega de la constancia de mayoría como gobernador electo, fue presentado por el Comité Directivo Estatal (CDE) PRI.

En su querrela original, el tricolor había denunciado ante el tribunal local la compra de votos, el rebase del tope de gastos de campaña del candidato de coalición, la utilización de recursos públicos o de procedencia ilícita, así como irregularidades en las actas de escrutinio y cómputo.

Además, incluyó la supuesta la imparcialidad de las autoridades electorales, la intimidación del gobierno de Rafael Moreno Valle hacia los electores y los ataques misóginos hacia la ex candidata Blanca Alcalá Ruiz.

El rebase de tope de gastos en la campaña del candidato de coalición, así como la intromisión de recursos de procedencia ilícita fueron los argumentos originales

⁷³ De la Fuente, Ana Jennifer, "Morena, PRD, PRI y Ana Tere impugnan fallo del TEEP ante la federación. Diario Intolerancia, 15 octubre de 2016. http://intoleranciadiario.com/detalle_noticia/148700/politica/morena-prd-pri-y-anatere-impugnan-fallo-del-teep-ante-la-federacion (Fecha de consulta: 27 octubre de 2016).

por los cuales la excandidata del Partido de la Revolución Democrática, Roxana Luna, solicitó también la anulación de la elección local.

Para las campañas de la elección de gobernador de 2016, el límite que fijó el Instituto Electoral del Estado por candidato, ya fuera sólo o en coalición, fue de 44 millones 814 mil 944 pesos y 56 centavos; mientras que el periodo para gastar las prerrogativas fue de casi tres meses, del 3 de abril al 1 de junio.

A cada Juicio de Revisión Constitucional (JRC) se le dio vista de forma inmediata, y en las siguientes 48 horas se admitieron y se turnaron a la ponencia de alguno de los magistrados de la Sala Superior del TEPJF.

Los expedientes de las impugnaciones presentadas aún se encuentran en espera de tener una resolución, y serán los nuevos magistrados de la Sala Superior de TEPJF los que resuelvan las cuatro impugnaciones que se presentaron contra el triunfo del gobernador electo, Antonio Gali Fayad, debido a que las pruebas que presentan los quejosos, aún no han sido analizadas, indicó el magistrado Flavio Galván Rivera, durante una visita que hizo a la capital poblana para impartir una ponencia, el 25 de octubre de 2016.

Galván aseguró que las impugnaciones presentadas por el PRI, PRD, Morena y la ex candidata independiente, Ana Teresa Aranda, en su búsqueda de echar abajo el resultado de la elección del pasado 5 de junio, se pueden resolver hasta un día antes de que inicie la administración del nuevo gobierno:

“En todos los casos, la fecha límite es antes de que tome posesión del cargo. Puede ser un día antes, una semana antes”, dijo y destacó que todo depende de los criterios empleados por parte de los abogados de las partes.⁷⁴

⁷⁴ Luis Ángel Díaz “Nuevos magistrados electorales resolverán impugnaciones contra triunfo e Tony Gali” Diario Cambio, 25 de octubre de 2016. <http://www.diariocambio.com.mx/2016/zoom-politikon/item/27009-nuevos-magistrados-electorales-resolveran-impugnaciones-contra-triunfo-de-tony-gali> (Fecha de consulta: 27 octubre de 2016).

2.1.3 Organismo Público Local de Chiapas: Sobre la designación de consejeros

Como segundo caso para revisión tenemos al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Chiapas, cuyo caso es un tanto diferente al poblano.

A diferencia de algunos congresos locales, el congreso Chiapaneco no ofreció gran resistencia para homologar sus leyes electorales locales, con las nacionales. El delegado del INE en Chiapas, Edgar Humberto Arias Alba, aseguró que el INE estaba atento al proceso de armonización que se llevaría a cabo en el Congreso y no advertía riesgo de que la legislación tuviera algún tropiezo.⁷⁵

Sólo algunas diferencias fueron señaladas por la entonces secretaria de la Mesa Directiva del Congreso del estado, Ana del Carmen Valdiviezo Hidalgo, quien dijo que la Reforma Política-Electoral se armonizaba con la nacional, pero con las particularidades del estado. "En los puntos en los que diferimos es en las fechas de las elecciones locales con las federales, y los tiempos de campaña", refirió.⁷⁶

Después de que el Congreso aprobó la Reforma Política-Electoral local, el PRD presentó un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), para conseguir que en el año 2015, en la entidad se realizaran dos procesos electorales y no uno, como se contempló en la reforma, para homologar los procesos de elección federal y estatal.

La SCJN aprobó el recurso y determinó que en Chiapas habría dos jornadas electivas; la primera de ellas fue el 7 de junio, y correspondió a la elección federal,

⁷⁵ Burguete, Carlos, "Chiapas se armonizará con la Reforma Política", 16 de junio 2014, Revista Digital Cuarto Poder. / <http://www.cuartopoder.mx/chiapas-se-armonizara-con-la-reforma-politica/> (Fecha de consulta: 31 de octubre de 2016).

⁷⁶ López, Isaí, "No homologar elección para gobernador y presidente de la República, tema central a discutir", 03 de julio 2014. El Herald de Chiapas. <http://www.oem.com.mx/elheraldodechiapas/notas/n3450532.htm> (Fecha de consulta: 31 de octubre de 2016).

en tanto que la segunda tuvo lugar el 17 de julio, para elegir diputados locales e integrantes de los ayuntamientos.⁷⁷

El caso poblano para la integración de su OPLE, estuvo plagado de denuncias contra aquellos a quienes la vox populi tachó de personajes ligados íntimamente al Poder Ejecutivo; en el caso de Chiapas, aún bajo una revisión extensa de los medios de comunicación, fueron escasas las acusaciones de esta índole, en la revisión de los medios de información en el periodo comprendido para la investigación día con día, sólo se encontró una acusación por supuesto favoritismo en el proceso.

En una queja, presentada ante el Instituto Nacional Electoral, se acusó a la consejera del Instituto Electoral de Participación Ciudadana (IEPC), Lilly de María Chang Muñoz, y a su esposo Ricardo Moisés Aguilar Estrada, vocal secretario de la Junta Distrital número 9 de Chiapas, de violencia laboral en agravio de una empleada del IEPC.

Ambos funcionarios, fueron acusados por Selene Domínguez de presionar a los miembros del Consejo General del OPLE de Chiapas para que la despidieran.

Por ese hecho, el matrimonio señalado fue fuertemente cuestionado durante el proceso de selección de consejeros electorales del nuevo órgano electoral del estado, en el que ambos se inscribieron y un problema de índole personal, pues la acusadora también había sido esposa legal del acusado, puso en tela de duda la transparencia y la legalidad del proceso.

El matrimonio, acusado de acoso laboral, era cercano al delegado del INE, Edgar Humberto Arias Alba, por lo que se presumió que gracias a eso pasaron los filtros y, de no haber sido por el escándalo mediático que los envolvió, ambos hubiesen sido consejeros electorales, uno por seis años y el otro por tres.

⁷⁷ Redacción, “Aprueba Suprema corte dos elecciones para Chiapas en 2015” 03 de octubre 2014, El Heraldo de Chiapas. <http://www.oem.com.mx/elheraldodechiapas/notas/n3558166.htm> (Fecha de consulta: 31 de octubre de 2016).

Pero los partidos políticos, a través de los medios de comunicación, demandaron que el vocal secretario del INE, Ricardo Moisés Aguilar Estrada, se retirara del proceso para dejar sólo a su esposa como consejera por seis años.⁷⁸

Tras este hecho, el representante del INE, Edgar Humberto Arias Alba, tomó protesta a los integrantes del nuevo Órgano Público Local Electoral, denominado Instituto Electoral de Participación Ciudadana de Chiapas, el 5 de noviembre de 2014.

El OPLE quedó integrado por María de Lourdes Morales Urbina, como presidenta, Lilly de María Chang Muñoz, Jorge Morales Sánchez, Carlos Enrique Domínguez Cordero, Ivonne Abarca Velázquez, Margarita López Morales y María del Carmen Girón López, de quienes me permito presentar una síntesis curricular:

1. **Carlos Enrique Domínguez Cordero:** Es abogado por la Universidad Autónoma de Chiapas. De 1993 a 1995 se desempeñó en el Instituto Federal Electoral como vocal de capacitación electoral y educación cívica, adscrito a la IV junta distrital con cabecera en Pichucalco, actuando como tal en el proceso federal 2004, siendo también encargado del despacho de la vocalía secretarial.

De 1996 a 2000 se desempeñó como coordinador del servicio profesional electoral del Consejo Estatal Electoral de Chiapas, en el año 2000 fue nombrado coordinador de prerrogativas y en ese mismo año, director ejecutivo de prerrogativas y partidos políticos del Instituto Estatal Electoral, cargo que ostentó hasta el 2009. Fue encargado del despacho de la Secretaría Ejecutiva de 2006 a 2007, y titular de la misma en el IEPC de 2009 a 2012, año en que fue nombrado jefe de la Unidad de Enlace Ciudadano y encargado del voto de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero. En el momento de su postulación para ser consejero, se

⁷⁸ Redacción. Agencia Multimedios Mural Chiapas, 27 de octubre de 2014. <http://www.muralchiapas.com/publicacion.php?id=2181> (Fecha de consulta: 31 de octubre 2016).

desempeñaba como Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del organismo local.⁷⁹

2. **María de Lourdes Morales Urbina:** En tanto la que fuera designada como presidenta del OPLE, estudió la licenciatura en derecho en la Universidad Autónoma de Chiapas, maestría en Derecho Constitucional y Amparo por el Instituto de Estudios Fiscales de Tuxtla Gutiérrez, y es doctora en Derechos Humanos por la misma universidad. Como funcionaria pública ocupó entre otros cargos el de asesora en materia de derechos humanos; directora Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral del IEEC; magistrada del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado. En el ámbito académico es profesora titular de las materias: derecho constitucional; derechos fundamentales y sus garantías ambas materias en la Facultad Libre de Derecho de Chiapas.⁸⁰
3. **Lilly de María Chang Muñoz:** es egresada del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey de la licenciatura de Ciencias de la Comunicación. En el momento de su designación era conductora titular del noticiero “Meganoticias” del Sistema Megacable, fue conductora de este espacio por 12 años. Ocupó puestos de directora de Relaciones Públicas y de Comunicación e Imagen, en diferentes instituciones privadas. En el ámbito público, se desempeñó como consejera electoral propietaria del IFE, distrito 09, durante el periodo 2011-2012, fungió como presidenta de la Comisión de Comunicación e Integrante de la Comisión de Equidad de Género y Grupos Vulnerables. También se desempeñó como consejera electoral suplente del IFE, distrito 06, durante los periodos 2005-2006 y 2008-2009.⁸¹
4. **Ivonne Miroslava Abarca Velázquez:** Tiene estudios de licenciatura en derecho por la UNACH, y se ha especializado en temas relacionados con los Derechos Humanos.

⁷⁹ Síntesis Curricular de aspirantes a OPLE de Chiapas, Archivos del Instituto Nacional Electoral, 2014. http://www.ine.mx/archivos2/s/OPL/pdf/aspirantes/SintesisCurricular/Chiapas_pdf . (Fecha de consulta: 09 de noviembre 2016).

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ *Ibidem*.

Fue jefa de la Unidad Jurídica del Instituto Estatal de las Mujeres y de la Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres, directora de Atención a Grupos Vulnerables del Consejo Estatal de los Derechos Humanos, directora de Investigación en Derechos Humanos del Consejo Estatal de los Derechos Humanos, asesora de la Comisión de Atención a los Derechos Humanos de Equidad de Género del CEDH, secretaria técnica de la Comisión de Equidad de Género del mismo consejo y en el momento de su designación se desempeñaba como secretaria técnica de la Visitaduría General de Asuntos de la Mujer del mismo organismo. También se desempeñó como consejera electoral federal, en el distrito 09, para las elecciones 2011-2012. En el ámbito privado se desempeñó como consultora en temas de género y prevención de la discriminación para diversas organizaciones.⁸²

5. **Jorge Manuel Morales Sánchez:** es licenciado por la Universidad Autónoma de Chiapas, Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctorado en Derecho Judicial por el Centro de Capacitación Judicial del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco.

En el ámbito público se desempeñó como secretario de estudio y cuenta del Tribunal Electoral del Distrito Federal, coordinador de asesores del Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Distrito Federal, director de la Comisión de Fiscalización Electoral del Estado de Chiapas y como Consejero Electoral Suplente del V Consejo Distrital del Instituto Electoral del Estado de Chiapas, también se desempeñó como catedrático de numerosas universidades dentro y fuera del estado de Chiapas.⁸³

6. **Margarita Esther López Morales:** es licenciada por la Máxima Casa de estudios de Chiapas y cuenta con estudios de maestría en Administración de Organizaciones por la misma universidad; en el Instituto Nacional de Estudios Fiscales cursó la maestría en Estudios Políticos y Sociales y el doctorado en Ciencias Políticas.

⁸² Ibídem.

⁸³ Ibídem.

En el año 2011, el Consejo General del IFE la nombró consejera electoral local en el estado para los procesos electorales de 2011-2012, en el que presidió la Comisión de Quejas y Denuncias e integró la Comisión de Participación Ciudadana al seno de ese órgano colegiado. Ha prestado sus servicios en la Comisión Estatal de Derechos Humanos, Comisión de Fiscalización Electoral así como en el Poder Judicial donde al momento de la designación se desempeñaba como asesora en el Centro Estatal de Justicia Alternativa.⁸⁴

7. **María del Carmen Girón López:** es licenciada en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, maestra en Derecho Procesal Civil y doctora en Derecho Público por la misma institución.

En el ámbito laboral se desempeñó como Juez civil/familiar de primera instancia, magistrada numeraria del Tribunal Electoral del Estado, presidenta de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, coordinadora de asesores del Instituto Estatal Electoral, directora jurídica del Consejo Estatal para la Cultura y las Artes del Estado, visitadora general de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, fiscal de distrito de la Procuraduría General de Justicia del Estado y Magistrada de la sala Especializada en justicia para adolescentes del Tribunal de Justicia del Estado. En el ámbito privado se desempeñó como catedrática de diversas asignaturas en universidades del estado.⁸⁵

Cuando el representante del INE, Edgar Humberto Arias Alba, puso en marcha el proceso electoral federal 2014-2015, expresó que “los ataques infundados a la autoridad electoral, no abonan a la construcción del contexto de civilidad política que requiere una elección: pueden disminuir la capacidad de arbitraje, y desalentar la participación ciudadana”.⁸⁶

⁸⁴ *Ibíd.*

⁸⁵ *Ibíd.*

⁸⁶ Redacción, “Partidos deberán afiliar a candidatos íntegros”, Revista Digital Cuarto Poder 06 de noviembre de 2014. <http://www.cuartopoder.mx/blindaran-candidaturas-para-el-proceso-electoral/> (Fecha de consulta: 31 de octubre de 2016).

El 13 de noviembre, en sesión extraordinaria, del Consejo General Local del INE, se avaló el proyecto de acuerdo por el que se designó a los consejeros electorales de los Consejos Distritales en la entidad, de esta manera toda la estructura de autoridades electorales se encontraba lista para operar en las elecciones próximas. La conformación de los consejos se había realizado en relativa tranquilidad, sin mayores contratiempos.⁸⁷

2.1.4 La operación del Consejo en el proceso electoral

El estado de Chiapas fue la única entidad, después de la Reforma Política-Electoral de 2013-2014, que en el proceso electoral de 2015 contó con dos fechas para elecciones: el 7 de junio, fecha establecida para todas las demás elecciones concurrentes en el país, donde se eligieron en el estado a los diputados federales; y el 17 de julio, fecha designada para las elecciones locales.

El padrón electoral de Chiapas estaba integrado por 3 millones 36 mil 449 ciudadanos, de los cuales 3.2 millones formaban la lista nominal; en esta elección los chiapanecos eligieron 122 alcaldes, 24 diputados de mayoría relativa y 17 diputados de representación proporcional. Las campañas políticas iniciaron el 16 de junio y culminaron el 15 de julio, fecha en que inicio la veda electoral.⁸⁸

Debemos recordar que en Chiapas encontramos peculiaridades que lo distinguen del resto de las entidades federativas; según los datos del último censo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía (INEGI), más del 30% de la población chiapaneca, es decir, 1,141,499⁸⁹ personas pertenece a algún grupo indígena, algunos muy alejados de las zonas urbanas, lo que representa un gran reto para que el Instituto Electoral instale correctamente el 100% de las casillas.

⁸⁷ Redacción, "IEPC finaliza registro de aspirantes para integrar consejos distritales y municipales", 14 de noviembre de 2014. Revista digital En tiempo real. <http://www.entemporealmx.com/iepc-finaliza-registro-de-aspirantes-integrar-consejos-distritales-y-municipales/> (Fecha de consulta 01 de noviembre de 2016).

⁸⁸ Barrera, Yuriko, "Proceso electoral en Chiapas ¿Qué está en juego? Red Política, 17 de junio de 2015. <http://www.redpolitica.mx/elecciones-2015/proceso-electoral-en-chiapas-que-esta-en-juego.> (Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2016).

⁸⁹ Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Asimismo, en muchos de los municipios la elección se realiza por el método de “usos y costumbres” o “juntas de buen gobierno”, donde ninguna autoridad electoral participa. En el mejor de los casos, acuden como observadores del proceso que queda en manos absolutamente de las comunidades.

La existencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), es un tercer factor, que funge como un actor político clave en las decisiones que se toman en gran parte del estado.

En el pasado proceso electoral por poner un ejemplo, el EZLN, desde mayo había fijado su postura con respecto a las elecciones, asegurando que no promovería el abstencionismo, pero tampoco llamaría a votar, porque su representante, el subcomandante “Galeano”, señaló que: “Voten por el color que voten, esto se va a poner peor; como zapatistas que somos, no llamamos a no votar, pero tampoco a votar. Lo que hacemos, cada que se puede, es decirle a la gente que se organice para resistir, para luchar, para tener lo que se necesita”⁹⁰.

Estas singularidades hacen que los procesos electorales en Chiapas sean de los más complejos en el sistema electoral mexicano, plagado de diversidad en muchos aspectos.

El reto para el nuevo órgano electoral, con María de Lourdes Morales Urbina, a la cabeza, no sencillo, ni modesto.

Durante la primera jornada electoral para elección de diputados federales, la participación ciudadana fue de 46.41%; hubo 81,776 votos nulos, que representaron el 5.8% de la votación total, y para candidatos no registrados se emitieron mil 621 sufragios, es decir, el 0.11% de la votación recibida en las urnas.⁹¹

El presidente del Consejo Local del INE, Edgar Humberto Arias Alba, celebró que en los municipios con mayor población indígena, con cabecera en Bochil, San Cristóbal de las Casas y Palenque la participación fue mayor al 59%, muy por

⁹⁰ El sub comandante “Galeano” es quien, en 1994 con la insurrección del grupo zapatista, se hizo llamar sub comandante Marcos, líder del movimiento guerrillero.

⁹¹ Datos del Instituto Nacional Electoral.

encima del 42% del promedio a nivel nacional, a pesar de la postura que fijó el EZLN.⁹²

En las elecciones del 7 de junio, la alianza PRI-Partido Verde que llevó a Manuel Velasco al gobierno del estado en 2012, arrasó en los comicios para diputados federales, obteniendo la mayoría en los 12 distritos electorales en disputa. Según datos del IEPC, se instalaron casi el 99% de las casillas electorales y la jornada se llevó a cabo en calma, sin incidentes que reportar.⁹³

A pesar de la abrumadora ventaja que sacaron las candidatas y candidatos postulados por los partidos del gobernador en turno, no hubo acusaciones contra los consejeros, por algún tipo de complicidad con el Ejecutivo local, o acuerdos para facilitar el triunfo de los candidatos priistas o verde ecologistas.

Pasadas las primeras elecciones, las autoridades electorales tuvieron poco más de un mes para preparar los comicios con los que se renovaron los 41 escaños del Congreso y eligieron 122 presidencias municipales, cuyos candidatos iniciaron campaña el 16 de junio.

Durante el proceso electoral, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) inició 124 averiguaciones, levantó 372 actas circunstanciadas y detuvo a ocho personas; las denuncias recibidas fueron por la compra de votos, el acarreo de electores, la utilización de programas sociales, entre otros delitos contenidos en la Ley General en Materia de Delitos Electorales.⁹⁴

En los primeros días del mes de julio, cerca de la elección, el PAN estatal solicitó al Consejo General del INE, y al Consejo General del IEPC, que la elección fuera atraída en su totalidad por el órgano electoral nacional. De inmediato, Edgar

⁹² Redacción, "En SCLC y Palenque fue arriba del 59%", El Heraldo de Chiapas, 9 de junio de 2015.

⁹³ Datos de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁹⁴ Redacción AN, "FEPADE investiga delitos electorales en Chiapas". Portal Aristegui Noticias, 22 de julio de 2015. <http://aristeginoticias.com/2207/mexico/fepade-investiga-delitos-electorales-en-chiapas/>. (Fecha de consulta: 16 de noviembre de 2016).

Humberto Arias Alba, delegado del Instituto Nacional Electoral, dejó en claro que la solicitud carecía de argumentos legales.

El titular del INE en el estado dijo que la ley electoral, aprobada por todos los partidos políticos, incluyendo el blanquiazul, establece con claridad los criterios legales que deben cumplirse para que la elección de una entidad pase totalmente al Instituto Nacional Electoral.⁹⁵

El último día del mes de junio, el PAN impugnó los registros de las candidaturas de todos los partidos, por no cumplir con la paridad de género, tanto horizontal como vertical, tal y como lo marcan la Constitución y leyes electorales actuales. La impugnación del PAN realizada ante la Sala Regional de Xalapa, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), argumentó que no se tomaron en cuenta las disposiciones constitucionales y legales para registros de candidaturas, principalmente por parte del Partido Verde Ecologista de México, que de las 120 planillas registradas, sólo contempló a 13 mujeres como candidatas a presidentas municipales.

Ante la impugnación, los demás partidos políticos se manifestaron ante el TEPJF como “terceros interesados”, pero en contra de lo que promovió el PAN, a excepción del Partido Movimiento Ciudadano, que se pronunció a favor de la paridad que reclamó el blanquiazul.

De los 51 candidatos que postuló el PAN, 33 fueron mujeres; de los 116 candidatos del PRI, sólo 14 fueron mujeres, contra 102 hombres; el PRD registró 99 candidaturas, de las cuales sólo 24 fueron para mujeres y 75 para hombres.

A pesar de la importancia de este tema, la Sala Regional de Xalapa rechazó la impugnación, con el argumento de que solicitar el cambio de candidatos con la elección en puerta, violaría el principio de certeza jurídica.

No obstante, el partido Movimiento Ciudadano impugnó la resolución ante la Sala Superior, la cual dictó sentencia a poco más de una semana de presentada la

⁹⁵Noticias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “No procede solicitud del PAN para suplir a IEPC”, 3 de julio de 2015. <http://www.trife.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/resumen/3/1435899600> (Fecha de consulta: 16 de noviembre de 2016).

denuncia; incluso, cabe destacar que el resultado de esta denuncia adquirió mayor notoriedad en las semanas siguientes, cuando los jueces procedieron en contra de los consejeros del IEPC.⁹⁶

En una entrevista, la consejera presidenta del Instituto, María de Lourdes afirmaba Morales, afirmó que la paridad de género había tenido un avance sin precedentes en el proceso electoral 2014-2015, porque por primera ocasión participaron cerca de seis mil mujeres, en igualdad de número de hombres, como candidatas a puestos de elección popular.

También afirmo, que el IEPC era un órgano colegiado, en el que los consejeros electorales aprobaron en su momento el registro de candidaturas bajo criterios establecidos, sin haber dejado de atender situaciones particulares del estado.

Sin embargo, reconoció que 11 partidos políticos (casi la totalidad) no atendieron el tema de paridad de género en la postulación de candidatos y candidatas, sobre todo en las zonas rurales e indígenas de la región. Para ese momento, la Sala Regional de Xalapa del TEPJF había resuelto de manera expresa que el IEPC debía de establecer ciertos criterios para que los partidos políticos cumplieran con esta obligación en la próxima elección.⁹⁷

Por último, una de las acciones del IEPC que conllevaría serias sanciones por parte del INE, fue el mecanismo que se implementó para la votación de los chiapanecos en el extranjero mediante el sistema electrónico.

El 5 de julio de 2015 se abrió por primera vez esta posibilidad para los ciudadanos del estado en el extranjero; en un evento encabezado por los integrantes del IEPC y representantes de los partidos políticos, se puso en marcha el “sistema del voto por internet” y se instaló la urna electrónica para que 10 mil 808 chiapanecos

⁹⁶ Comunicación Social del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. “Impugnan falta de equidad” 1 de julio de 2015. <http://www.trife.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/resumen/3/1435726800>. (Fecha de consulta: 16 de noviembre de 2016).

⁹⁷ Noticias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación “Candidatos sustitutos no aparecerán en las boletas” 6 de julio de 2015. <http://www.trife.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/resumen/3/1436158800>. (Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2016).

fuera del país emitieran su voto a través del sistema, mediante una clave que se les otorgó una vez que fueron incluidos en el listado nominal.⁹⁸

Unos días después de que inició el proceso de votación por internet, el representante de Movimiento Regeneración Nacional ante el IEPC, Horacio Duarte, exigió una explicación sobre el registro de los ciudadanos chiapanecos en el extranjero, ya que se detectó que la mayoría de los registros se habían realizado desde los equipos y servidores del Instituto.⁹⁹

Lo que inició como un proceso electoral sin acusaciones graves para el OPLE chiapaneco, fue complicándose por la intervención del TEPJF ante las fallas cometidas por los consejeros.

El 9 de julio, a sólo 7 días de los comicios, se suspendieron las campañas y actividades proselitistas de candidatos a diputados locales y presidentes municipales, en acatamiento de la sentencia SUP-REC-294/2015 de la Sala Superior del TEPJF, y del punto primero del acuerdo IEPC/CG/A-080-2015¹⁰⁰, mediante el cual se establecen los parámetros para el cumplimiento de lo ordenado por la Sala Superior, que ordenaba se cumpliera el principio de paridad de género en las candidaturas.

La Sala Superior del Tribunal Electoral Federal ordenó al Consejo General del IEPC que garantizara el cumplimiento del principio de paridad de género, en el registro de candidaturas a diputados al Congreso local y miembros de los ayuntamientos, que contendían en el proceso electoral.

Durante la sesión del 9 de julio, el órgano electoral estatal acordó que todos los candidatos de los 12 partidos políticos, nacionales y estatales contendientes,

⁹⁸ Noticias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación “IEPC abrió las votaciones de chiapanecos en el extranjero mediante sistema electrónico”, 6 de julio de 2015. <http://www.trife.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/resumen/3/1436158800> (Fecha de consulta: 16 de noviembre de 2016).

⁹⁹ Comunicación Social del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Una alforja de denuncias, presenta MORENA”, 8 de julio de 2015. <http://www.trife.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/resumen/3/1436331600>. (Fecha de consulta: 16 de noviembre de 2016).

¹⁰⁰ Resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con fecha 8 de julio de 2015.

suspendieran sus actividades proselitistas, excepto los candidatos independientes.

Asimismo, solicitó al Instituto Nacional Electoral que suspendiera la difusión de propaganda política de dichos candidatos en medios masivos de comunicación, hasta que los partidos políticos cumplieran en las candidaturas con el principio constitucional de paridad de género.

Las campañas fueron reanudadas una vez que el Consejo General del IEPC aprobó los nuevos registros de candidatura, de acuerdo con los términos mandados por el TEPJF.

Los representantes de partidos políticos ante el IEPC tuvieron un plazo de 48 horas para revisar y sustituir nombres en las planillas de registro de candidatos, para lo que instalaron ese mismo día mesas de trabajo emergentes a fin de cumplir la cuota del 50 por ciento de hombres y mujeres en los registros.¹⁰¹

Dos días después, el Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, concluyó el plazo otorgado a los partidos políticos y coaliciones para ajustar las listas de candidatas y candidatos conforme al principio de paridad y género.

El delegado del INE, Edgar Humberto Arias Alba, aplaudió la resolución de la Sala Superior del TEPJF, para garantizar la paridad de género en las candidaturas del proceso electoral local ordinario en la entidad, pero puntualizó que la sustitución de candidatos crearía confusión entre el electorado.

En entrevista, el funcionario federal mencionó que los magistrados de la Sala Superior tomaron una determinación fundamental, no sólo por revocar la sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa, sino por mandar al Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (IEPC) que exigiera a los partidos políticos el cumplimiento de la paridad de género en las fórmulas de candidatos y candidatas.

¹⁰¹ Redacción, "Suspenden temporalmente campañas electorales", Revista Cuarto Poder, 10 de julio de 2016. Pag-13.

Aseguró que el proceso de sustitución de candidatos chiapanecos para miembros de ayuntamientos y diputados al Congreso se hubiera evitado si los partidos políticos hubieran cumplido en tiempo y forma con esa obligación, por lo que calificó de lamentable que esta acción se llevará a cabo a menos de una semana de la jornada electoral.¹⁰²

¹⁰² Redacción, “Sustitución de candidatos podría crear confusión en el electorado”, Revista Cuarto Poder, 13 de julio de 2015. Pag-5.

DESEMPEÑO DEL NUEVO SISTEMA ELECTORAL MEXICANO CON BASE EN SUS RESULTADOS

Este capítulo realiza un compendio de los procesos que llevo a cabo el Instituto Nacional Electoral de sus atribuciones conferidas por la Reforma de 2013-2014: la remoción de consejeros y la asunción de elecciones extraordinarias en los términos que señala la Ley. Tiene como objetivo analizar cuáles fueron los motivos y las acciones que llevaron al TRPJF y al INE a tomar decisiones, que antes de la Reforma sólo competían a las autoridades locales.

3.1 Sobre la destitución de los Consejeros en los Organismos Públicos

Locales

La conformación de los nuevos organismos puso a prueba su fortaleza para mantenerse ajenos a cualquier injerencia partidista o de poderes fácticos; sin embargo, los consejos locales tendrían que ser cuidadosos en los términos que dicta la LEGIPE, pues en el artículo 34 del “Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación y la remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales”, refiere que:

<<... Las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos podrán ser removidos por el Consejo General, por incurrir en alguna de las siguientes causas graves, señaladas en el artículo 102 de la Ley General:

- a) Realizar conductas que atenten contra la independencia e imparcialidad de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros;
- b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;
- c) Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;
- d) Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes;

- e) Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo;
- f) Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo; y
- g) Violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el Instituto en términos de la Base V, Apartado B), inciso a), numeral 5 del artículo 41 de la Constitución. Para los efectos de este inciso se considerará violación grave, aquella que dañe los principios rectores de la elección de que se trate.>>¹⁰³

Este artículo castiga a aquellos consejeros que no procedan de acuerdo al Reglamento y establece que el Consejo General del INE necesita 8 votos para que el proceso de remoción en contra de algún funcionario electoral tenga procedencia. Bajo estos términos el INE inició el primer caso en la historia de un proceso de remoción en contra de los funcionarios electorales en el estado de Chiapas.

El 13 de julio de 2015 inició el proceso de remoción de las y los consejeros Lilly de María Chang Muñoz, Jorge Manuel Morales Sánchez, Carlos Enrique Domínguez Cordero, Ivonne Miroslava Abarca Velázquez, María Esther López Morales y María del Carmen Girón López, así como de la consejera presidenta, María de Lourdes Morales Urbina, por orden de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Tribunal calificó como grave que no se cumpliera lo que mandata la Constitución en materia paridad de género en las candidaturas.¹⁰⁴

En una primera sesión extraordinaria, el 19 de febrero de 2016, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) aprobó remover a tres de los siete consejeros y consejeras electorales que integraban el Instituto de Elecciones y de Participación Ciudadana de Chiapas (IEPC).

Después de poco más de 6 meses que duró el proceso de remoción ordenado por la Sala Superior, el INE consideró que, en efecto, no garantizaron el principio de la equidad de

¹⁰³ Artículo 34 del “Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación y la remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales”.

¹⁰⁴ Pineda, Octavio “Inicia INE proceso de remoción de consejeros en Chiapas” Mega Noticias, 19 de julio de 2015. <https://meganoticias.mx/tu-ciudad/tuxtla-gutierrez/noticias/item/91676-inicia-ine-proceso-de-remocion-de-consejeros-en-chiapas.html> (Fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

género en el registro de candidaturas para los comicios en esa entidad, y por cometer irregularidades graves en la integración del listado nominal de chiapanecos en el extranjero que participaron en el proceso para la elección en la entidad.

"Por decisión unánime se determinó la salida de los consejeros locales Carlos Enrique Domínguez Cordero e Ivonne Miroslava Abarca Velázquez. Y por ocho votos a favor y tres en contra -de los consejeros electorales Marco Antonio Baños, Benito Nacif y Javier Santiago- la remoción de la consejera local Margarita Esther López Morales", indico el INE a través de un comunicado.¹⁰⁵

Aunque el proyecto original proponía la destitución de todos los integrantes del IEPC, no se alcanzaron los votos necesarios en la primera sesión extraordinaria, por lo que se mantuvieron en su cargo la consejera presidenta, María de Lourdes Morales Urbina, así como los consejeros Lilly de María Chang Muñoz, Jorge Manuel Morales Sánchez y María del Carmen Girón López.

"El proyecto demuestra una serie de hechos de una gravedad muy importante, extrema en la construcción democrática del país (...) los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Chiapas vulneraron el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos de esa entidad en un doble sentido"¹⁰⁶, fueron las palabras del consejero presidente del INE, Lorenzo Córdova Vianello, al pronunciarse por la remoción de los consejeros.

Sin embargo, para los partidos políticos de oposición, las faltas cometidas por los consejeros removidos no nada más las alcanzaban a los consejeros cesados de sus funciones, sino también a los que se mantuvieron en el cargo.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso SUP-RAP-118/2016 y acumulados, concedió la razón jurídica a los partidos políticos de oposición y por ello el 18 de mayo, el Consejo General del INE acató el mandato.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Instituto Nacional Electoral, comunicado de prensa. 19 de febrero de 2016.

¹⁰⁶ Redacción, "El INE remueve a tres consejeros electorales de Chiapas", Expansión CNN, 20 de febrero de 2016. <http://expansion.mx/economia/2016/02/19/el-ine-remueve-a-los-siete-consejeros-electorales-de-chiapas> (Fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

¹⁰⁷ Redacción, "INE remueve a 7 consejeros electorales en Chiapas", Excelsior, 18 de mayo de 2016. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/05/18/1093502> (Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2016).

La Sala Superior determinó que en el proceso electoral local 2014-2015 los consejeros electorales locales aprobaron listados que incumplían la paridad de género

Además, el Consejo General del Instituto Electoral local no aseguró el procedimiento implementado para la emisión del voto de ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero

La Sala Superior del TEPJF dejó en firme la remoción de tres consejeros del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, aprobada por el Consejo General del INE y le ordenó emitir un nuevo acuerdo para remover a todos los consejeros electorales, ya que se acreditó que sus conductas trastocaron el orden jurídico e incumplieron el principio de paridad de género y el procedimiento para la emisión del voto de chiapanecos residentes en el extranjero.

Al resolver el recurso SUP-RAP-118/2016 y acumulados, la magistrada y magistrados establecieron que los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral local aprobaron las listas de candidaturas presentadas por los partidos políticos en el proceso electoral 2014-2015, a pesar de que éstas incumplían con los principios de paridad vertical y horizontal, inobservando el artículo 41 de la Constitución federal.

En sesión pública, la Sala Superior estableció que la conducta de los consejeros electorales estatales, al ser grave, actualiza el supuesto normativo que tiene por consecuencia la remoción del cargo.

El magistrado Manuel González Oropeza indicó que se ha avanzado en los principios constitucionales en materia electoral y uno de los más representativos se refiere a la paridad de género, por lo que se deben respetar las normas y jurisprudencias emitidas: “Hemos estado esforzándonos en lograr una paridad y con la mayor o menor colaboración de los partidos la tenemos que lograr y sólo las autoridades electorales lo podemos hacer”.

Expuso que ante el incumplimiento por parte del Consejo General del Instituto Electoral de la entidad, la sanción se debe ejecutar. “El precedente que se da al hacer a un lado el principio constitucional de paridad de género, es una condición grave, como el propio Consejo General del INE lo determinó para tres consejeros. Lo que estamos haciendo es

dar congruencia a esa resolución, porque finalmente no fueron sólo los tres consejeros, sino fue todo el Consejo”.¹⁰⁸

Por su parte, el magistrado Pedro Esteban Penagos López dijo que el dicho del Organismo Público Local Electoral (OPLE), en el sentido de que desconocía la jurisprudencia emitida por la Sala Superior, en la cual se establece que los partidos y candidatos deben cumplir con la paridad de género, no estaba sustentado: “A través de acuerdos o circulares, emitidas en febrero, marzo y abril, se hizo del conocimiento de los partidos que debían cumplir con el principio de paridad”, puntualizó.

La magistrada María del Carmen Alanís Figueroa acompañó la vinculación al INE, para que emitiera una nueva resolución en la que se tuviera por acreditado el incumplimiento al principio de paridad de género y la participación de la presidenta y las consejeras y el consejero electoral respecto a las irregularidades detectadas en el voto de las y los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero.

En tanto, el magistrado Salvador Nava Gomar dijo que era lamentable la remoción de los consejeros, “una remoción siempre es penosa, grave y un fracaso del funcionamiento y el diseño orgánico del Estado. Qué pena que sea en un órgano”.

“Se tienen elementos suficientes para acreditar la gravedad y la negligencia con que se actuó. No veo elementos suficientes para deslindar a los consejeros que seguían en funciones, incluyendo a su presidenta, de aquellos tres que fueron removidos en primera instancia”¹⁰⁹, agregó.

El magistrado presidente, Constancio Carrasco Daza, explicó que desde el estudio del caso, en su Ponencia llamó la atención que el OPLE no se había preocupado y ocupado de preservar el principio de paridad de género desde la perspectiva reglamentaria y, en ese sentido, había emitido un acuerdo general dirigido a partidos y candidatos para preservar la paridad.

En ese contexto, del 10 al 13 de junio, periodo durante el cual se presentaron las listas, tuvieron la oportunidad para prevenir a los partidos políticos que modificaran las suyas y respetaran la paridad. Esto no sucedió y el 15 de junio sesionó el OPLE con las listas

¹⁰⁸ Ordaz Díaz, “Tribunal corrige al INE y ordena la remoción de todos los consejeros de Chiapas” Aristegui Noticias, 12 de mayo de 2016. <http://aristeguinoticias.com/1205/mexico/tribunal-corrige-al-ine-y-ordena-la-remocion-de-todos-los-consejeros-de-chiapas/> (Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2016).

¹⁰⁹ *Ibidem*.

presentadas por los partidos políticos y se aprobaron las solicitudes de registro con el incumplimiento notorio de listas paritarias.

Mientras esto sucedía en el Tribunal, en el INE, Horacio Duarte Olivares representante de Morena ante el colegiado, llamó a las y los consejeros a prender los focos quizá amarillos, en torno la forma en cómo se lleva a cabo el proceso de selección de los consejeros locales, y acusó al consejero Baños de haber protegido a los últimos consejeros removidos:

“El consejero Baños debe una explicación pública y política con toda honestidad intelectual, porqué protegió, arrojó a esos consejeros, a una parte del Consejo General de Chiapas, cuando estaba probado en el proyecto que aquí no fue votado por mayoría que había responsabilidad, de que ahora el Tribunal termina dando la razón a los partidos y dando la razón a los consejeros de este órgano que votaron por que hubiera una remoción de todo el órgano electoral y me parece que si no hay esa explicación, simplemente seguirá la sombra de duda sobre la imparcialidad del consejero Baños”.¹¹⁰

Como respuesta a las acusaciones, Marco Antonio Baños Martínez explicó el razonamiento de su voto emitido el 19 de febrero, para que sólo fueran destituidos Carlos Enrique Domínguez Cordero, Ivonne Miroslava Abarca Velázquez y Margarita Esther López Morales.

"Mi voto particular está transcrito de manera completa en la sentencia del Tribunal Electoral y, básicamente me refiero a mi interpretación respecto de cómo deben resolverse las faltas administrativas con responsabilidades que este es un caso típico de ellas. Por lo demás estoy absolutamente convencido de que jamás en la sesión pasada exprese alguna diferencia respecto a si había o no irregularidades en esa lista nominal, esa parte me parece que está perfectamente clara en el acta y creo que es necesario simplemente que se tome en consideración, el voto está totalmente reproducido en la sentencia del Tribunal Electoral".¹¹¹

¹¹⁰ Rubio, Francisco, “Confirma INE destitución de consejeros en Chiapas” Noticias MVS, 18 de mayo de 2016. <http://www.noticiasmvs.com/#!/noticias/confirma-ine-destitucion-de-consejeros-en-chiapas-377> (Fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

¹¹¹ Mandujano, Isaín, “Ordena INE remoción de consejeros electorales en Chiapas” Revista Proceso, 18 de mayo 2016. <http://www.proceso.com.mx/441097/ordena-ine-remocion-consejeros-electorales-en-chiapas> (Fecha de consulta: 19 de noviembre de 2016).

Como parte del cumplimiento de la sentencia, el Consejo General instruyó a la Comisión de Vinculación con Organismos Públicos Locales del INE, para que tomara a la brevedad las acciones necesarias para la selección y designación de los siete nuevos consejeros.

Al respecto, Arturo Sánchez, presidente de la Comisión de Vinculación con Organismos Públicos Locales, informaba que para avanzar en la selección de los consejeros electorales del IEPC, se efectuaron modificaciones a la convocatoria respectiva, para que el Consejo General aprobara el nombramiento de los nuevos funcionarios a más tardar el 31 de mayo del 2016.

Arturo Sánchez señaló que, con base en la sentencia de la Sala Superior del TEPJF, el nombramiento de las nuevas autoridades electorales locales en Chiapas se regirá por los criterios de paridad de género, así como para salvaguardar el escalonamiento de los cargos.

De esta manera el próximo consejero presidente del IEPC será de siete años; tres consejeros más permanecerán seis años y los restantes tres estarán en funciones por tres años.

A la espera de que los nuevos consejeros electorales en esa entidad asumieran funciones, el Pleno del INE también validó que el vocal ejecutivo de Organización de la Junta Local Ejecutiva del INE en Chiapas fungiera como encargado del IEPC, a fin de evitar una posible afectación o alteración de los principios de la función electoral local.

Finalmente, concluido el nuevo proceso de selección de consejeros, el 31 de mayo de 2016 el Consejo General del INE aprobó la integración del OPLE chiapaneco con nuevos integrantes, con Oswaldo Chacón Rojas, como presidente para un periodo de 7 años, y Blanca Estela Parra Chávez, Jesús Pineda de la Cruz y Sofía Margarita Sánchez Domínguez, como consejeros por un periodo de 6 años; así como Manuel Jiménez Dorantes, Laura León Carballo y Alex Walter Díaz García, consejeros por tres años.¹¹²

El caso chiapaneco fue el primero donde se utilizó la facultad absoluta para la destitución de los funcionarios públicos, mas no fue el único caso.

¹¹² García, Carina, "Chiapas: aprueba INE nuevos consejeros del OPL" El universal, 15 de mayo de 2016. <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2016/05/31/chiapas-aprueba-ine-nuevos-consejeros-del-opl> (Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2016).

A 24 días de que se llevó a cabo la jornada electoral del 5 de junio en Veracruz, la Sala Superior del TEPJF ordenó la destitución de Héctor Alfredo Roa Morales como secretario ejecutivo del Consejo General del Organismo Público Local Electoral de ese estado.

Durante la sesión pública del 11 de mayo de 2016, la Sala Superior resolvió los juicios de impugnación por el nombramiento de Roa Morales, promovidos por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática. En la sentencia se ordenó revocar la resolución emitida por el Tribunal Electoral de Veracruz, así como el acuerdo A68/OPLE/VER/CG/10-0316¹¹³ del Organismo Público Local Electoral.

Se concluyó que Roa Morales incumplió el requisito de gozar de buena reputación, ya que fue amonestado por dicho órgano jurisdiccional en la resolución SUP-JRC-209/2010 por incumplir la ejecutoria de ese expediente (que detalla que en 2010 fue acusado de operar a favor del PRI)¹¹⁴, dictada esta sentencia, el secretario tuvo que ser removido de su cargo de manera inmediata.

En el caso de Veracruz, el Tribunal procedió contra el secretario ejecutivo y no contra alguno de los consejeros, pero tenemos un par de casos donde sí se procedió en contra de algún consejero o consejera.

El 15 de octubre de 2016, el Instituto Nacional Electoral ordenó la remoción del consejero electoral Jesús Uribe Cabrera, quien se desempeñaba como presidente de la Comisión de Transparencia en el Instituto Electoral del Estado de Querétaro (IEEQ).

El Consejo General del INE consideró fundada la queja en el procedimiento UT/SCG/PRCE/JL/QRO/1/2016¹¹⁵, porque además de su salario como consejero, Uribe Cabrera cobraba en la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ).

Desde mayo de 2016, el presidente estatal de Movimiento Ciudadano en Querétaro (MC), José Luis Aguilera Ortiz, había informado que de manera ilegal, Uribe Cabrera cobraba

¹¹³ Paredes, Yhadira, "Ordena tribunal electoral federal destitución del Alfredo Roa", Diario el Martinense, 11 de mayo de 2016. <http://diarioelmartinense.com.mx/estado/xalapa/37951-ordena-tribunal-electoral-federal-destitucion-de-alfredo-roa.html> (Fecha de consulta: 20 de noviembre).

¹¹⁴ Aguirre, Iraís, "Destituyen a titular del OPLE-Veracruz", La Jornada, 12 de mayo de 2016. <http://www.jornada.unam.mx/2016/05/12/estados/025n4est>. (Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2016).

¹¹⁵ Pacheco, Erick, "Ordena INE remoción de consejero electoral por "dobleteo", Revista Proceso, 17 octubre de 2016. <http://www.proceso.com.mx/459074/ordena-ine-remocion-consejero-electoral-dobleteo> (Fecha de consulta: 21 de noviembre de 2016).

98 mil pesos mensuales en el IEEQ y 25 mil 534 más en la Universidad Autónoma de Querétaro.¹¹⁶

Aguilera Ortiz dio a conocer las pruebas que exhibían la violación al artículo 116 de la Constitución, que prohíbe a los consejeros electorales tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales de investigación o de beneficencia.

Aguilera celebró la decisión de remoción, y señaló que el caso de Uribe Cabrera exhibió la complicidad de algunos consejeros y del grupo del ex gobernador, José Eduardo Calzada Roviroso.

“Exhibe un abuso de autoridad y una extralimitación de sus funciones, de sentirse con la mano protectora del grupo de Calzada (ex gobernador), de sentirse protegidos, algunos de ellos de esa mano que todavía mece la cuna en muchos organismos y áreas del gobierno”.

No obstante, el fallo del INE fue impugnado por el consejero Uribe Cabrera ante el TEPJF, y el 17 de noviembre la Sala Superior determinó dejar sin efectos la destitución por considerar la sanción desproporcionada, y ordenó que fuera reinstalado como consejero, de manera inmediata.

El INE había justificado su decisión, dado que para sus integrantes, se trató de una falta grave que amerita la remoción del funcionario por violar directamente una norma constitucional y legal que tutela los principios de la función electoral.

El caso de la destitución, y de la restitución días después, del consejero queretano es relevante por al menos dos razones. En primer lugar, porque la autoridad electoral nacional nuevamente envió un mensaje para los consejeros de los institutos electorales locales, en el sentido de que pueden ser sancionados y removidos del cargo, independientemente de los apoyos con los que cuenten al interior del INE o en los propios partidos políticos.

Por otra parte, el asunto es importante porque exhibe la dificultad que enfrenta el Consejo General del INE para sancionar de manera adecuada y proporcional a los titulares de los Organismos Públicos Locales (OPLES). En particular porque la Ley General de

¹¹⁶ Villar, Ulises, “Jesús Uribe regresará al IEEQ”, Agencia de noticias Quadratin, 18 de noviembre de 2016. <https://queretaro.quadratin.com.mx/jesus-uribe-cabrera-regresara-al-ieeq/> (Fecha de consulta: 21 de noviembre de 2016).

Instituciones y Procedimientos Electorales determina que los Consejeros Electorales de los OPLES podrán ser removidos por las causas graves que ahí se señalan, sin establecer sanciones intermedias. El INE entonces encuentra en el Tribunal Electoral un opositor, más que un aliado.

En otro caso controvertido, en septiembre del mismo año, el INE determinó suspender 30 días sin goce de sueldo, a la consejera presidenta del Instituto Electoral de Colima, por informar de manera errónea que el PAN, y no el PRI, había ganado la elección a gobernador en ese estado. En aquella ocasión los partidos manifestaron su rechazo a esa determinación ya que la ley no establece sanciones intermedias para este tipo de faltas, sino únicamente la remoción del cargo.

De ahí que, el INE no cuente con un instrumento legal que le permita individualizar adecuadamente las sanciones a los titulares de los OPLES. Ello permitió que en un primer momento se dejara en sus cargos a cuatro de siete consejeros del OPLE de Chiapas, aun cuando quedó acreditado que todos habían sido responsables de la comisión de graves faltas que afectaron los principios que rigen la función electoral en las elecciones de ese estado.

Así también, en el caso de la presidenta del Instituto Electoral de Colima, quedó sustentado que cometió una falta grave, por su negligencia, ineptitud y descuido, de acuerdo con el INE. Sin embargo, no fue destituida; únicamente la sancionaron con la suspensión de sus funciones, sin goce de sueldo, por 30 días, aunque esta sanción no está prevista por la norma.

En el caso del consejero electoral del OPLE de Querétaro, Jesús Uribe Cabrera, quedó plenamente demostrado que incurrió en una prohibición constitucional y legal en el ejercicio de su cargo. No obstante, en la resolución del INE, no quedaron claras las razones de por qué la falta cometida ameritaba la destitución del cargo; por el contrario, en el caso de la consejera presidenta de Colima, no aplicó esta misma sanción.¹¹⁷

Es decir, en todos casos se incurrió en violaciones a normas constitucionales y legales, y en todos ellos se sancionó a los responsables en forma diferente.

¹¹⁷ Zorrilla, Mateos Francisco, "El INE y las destituciones de consejeros electorales", Revista "La silla Rota", 02 de noviembre de 2016. <http://lasillarota.com/el-ine-y-las-destituciones-de-consejeros-electorales#.WDI07PnhDDd> (Fecha de consulta: 21 de noviembre de 2016).

3.2 Sobre la asunción de las elecciones extraordinarias

A lo largo del presente trabajo se ha descrito en casos puntuales cómo el INE utilizó las nuevas facultades que se le atribuyeron para designar y remover consejeros electorales en los estados, pero también es de suma importancia revisar otra de las atribuciones que se mencionaron en la introducción de esta investigación, que serían definitivas para el funcionamiento del sistema electoral, como lo es la asunción y atracción de elecciones en los estados.

En este apartado revisaremos los casos de la elección de gobernador en Colima correspondiente al periodo electoral 2014-2015 y de algunos municipios durante el proceso electoral 2015-2016, en los que los comicios realizados por la autoridad electoral fueron anulados por el Tribunal Electoral, en todos los casos se determinó realizar una “elección extraordinaria”, procesos que fueron asumidos totalmente por el INE, sin la participación de los organismos locales.

Elección de Gobernador en Colima

Las elecciones estatales de Colima en el año 2015, tuvieron lugar el domingo 7 de junio y en ellas se buscó la renovación de los siguientes cargos de elección popular:

- Gobernador del Estado.
- 10 ayuntamientos: compuestos por un presidente municipal y regidores.
- 25 diputados al Congreso del Estado: 16 electos por mayoría relativa y 9 por representación proporcional.

Los resultados electorales para la elección de gobernador resultaron, al término de la jornada electoral de la siguiente manera:

Partido/Coalición		Candidato	Votos	Porcentaje
	Partido Acción Nacional	Jorge Luis Preciado Rodríguez	118,988	39.65 %

  	Partido Revolucionario Institucional Partido Verde Ecologista de México Nueva Alianza	José Ignacio Peralta Sánchez	119,475	39.82 %
	Partido de la Revolución Democrática	Martha Zepeda del Toro	5,866	1.95 %
	Partido del Trabajo	David Munro González	5,292	1.76 %
	Movimiento Ciudadano	Leoncio Morán Sánchez	35,809	11.94 %
	Movimiento de Regeneración Nacional	José Francisco Gallardo Rodríguez	3,811	1.27 %
	Partido Humanista	Carlos Barbazán Martínez	1,852	0.61 %
	Partido Encuentro Social	Gerardo Galván Pinto	2,482	0.82 %
	No registrados		83	0.02 %
	Nulos		6,211	2.10 %

Total	299,869	100 %
Fuente: Datos del Instituto Electoral del Estado de Colima.		

Debido al resultado tan cerrado que registró la votación de gobernador, el recuento de votos se dio por finalizado hasta el 14 de junio en la totalidad de las casillas instaladas en el estado, declarándose la validez de la elección por el Consejo General del Instituto Electoral y se entregó la constancia de mayoría a José Ignacio Peralta Sánchez.

Inconformes con lo anterior, entre los días 13 al 17 del mismo mes, los partidos políticos presentaron los medios de impugnación ante el órgano jurisdiccional electoral local adicionados al expediente JI-01/2015¹¹⁸ del Tribunal Electoral del Estado de Colima.

Fue hasta el 7 de agosto del mismo año que el Tribunal resolvió los juicios de inconformidad y acumulados.

El tribunal local resolvió declarar infundados por una parte e inoperantes por otra, los agravios planteados en los juicios de inconformidad, declarándose la validez de la votación emitida en todas las casillas; esta resolución fue llevada ante la Sala Superior para revertir sus efectos.

De entre los planteamientos que se formularon ante el Tribunal Electoral del Estado de Colima y ante la Sala Superior, destacan los siguientes relacionados con la participación directa del gobernador Mario Anguiano Moreno:

<< - Que el artículo 59, fracción V dispone que el Gobernador no puede por sí o por medio de sus funcionarios intervenir en la elección, dado que ello es causa de nulidad y de responsabilidad.

¹¹⁸ Expedientes del Tribunal Electoral del Estado de Colima.

- Que existió violación al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos, al haberse configurado promoción personalizada e indebida utilización de recursos públicos.
- Que acorde con diversos criterios de la Sala Superior, la asistencia de servidores públicos en días y horas hábiles a los actos proselitistas, se considera una violación a la disposición constitucional contenida en el artículo 134.

Con base en los agravios expuestos, el Tribunal responsable señaló que las temáticas planteadas por el partido político que presentó la acusación, eran las siguientes:

- Supuesto desvío de recursos por parte del Rector de la Universidad de Colima.
- Supuesta compra de miembros del Instituto Nacional Electoral.
- Supuesta intervención del Gobernador.
- Supuesta compra de votos con despensas a cargo de la SEDESCOL.
- Supuesto apoyo de personal de la SEDESCOL en la campaña.
- Supuesto chantaje del Secretario de Desarrollo Social en el estado para que se apoyara a los candidatos del PRI.
- Supuesta utilización indebida de programas sociales.
- Supuesta intervención del Gobierno del Estado y funcionarios del mismo en las estrategias de campaña.¹¹⁹>>

En la resolución del TEPJF del 22 de octubre de 2015 se determinó por mayoría de votos, la anulación de la elección a gobernador en el estado de Colima.

En sesión pública los magistrados Manuel González Oropeza y María del Carmen Alanís señalaron que la decisión se dio tras comprobar que el gobernador de la entidad, Mario Anguiano Moreno, coaccionó el voto a favor del candidato priista, a través del secretario de Desarrollo Social local, Rigoberto Salazar Velasco.

¹¹⁹ Juicio de revisión constitucional electoral y juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, Expedientes SUP-JRC-678/2015 y SUP-JDC-1272/2015, acumulados. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, Distrito Federal a 22 de octubre de 2015. Pags, 56-57.

La decisión se dio a más de cuatro meses de la elección de gobernador, que disputaron los candidatos del PRI, Ignacio Peralta, y del PAN, Jorge Luis Preciado, quien llevó el caso hasta la máxima autoridad electoral del país, obteniendo un fallo favorable, de la impugnación que denunció una serie de irregularidades en el conteo de votos, además de la escasa diferencia de 503 sufragios entre ambos candidatos.

La resolución del TEPJF se dio, a pesar de que en agosto de 2015 el Tribunal Electoral del Estado de Colima había entregado a Ignacio Peralta Sánchez la constancia que lo acreditaba como gobernador electo de la entidad.

La prueba que definió la decisión de anular la elección fue un audio en el que Salazar Velasco pidió a una funcionaria de gobierno hacer brigadas a favor de los candidatos priistas a cambio de programas sociales, todo por órdenes del gobernador del estado.

“Es una ley no escrita en política: gobernador deja gobernador, presidente deja presidente, esa es su responsabilidad. Y si tú estás aquí por Mario, debes apoyar a Mario para que deje un gobernador priista”, dice Salazar en la grabación a una funcionaria.¹²⁰

Dicho audio fue evaluado por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) cuatro meses atrás; sin embargo, la institución dijo no poder probar que la voz de la grabación perteneciera a Salazar Velasco.

Pero dos días antes de dictar la sentencia, durante una sesión en el Congreso de Colima, el secretario de Desarrollo Social admitió, bajo protesta de decir verdad, que la voz en la grabación era suya, por lo que violó directamente la ley electoral al condicionar los programas sociales para conseguir votos.

¹²⁰ Redacción, “TEPJF `Echa abajo` triunfo del PRI en Colima y ordena nuevas elecciones. CNN México, 22 de octubre de 2015. <http://expansion.mx/adnpolitico/2015/10/22/el-tepjf-anula-la-eleccion-a-gobernador-en-colima> (Fecha de consulta: 22 de noviembre de 2016).

Seguir



[TEPJF](#)

✓ [@TEPJF informa](#)

Por mayoría de votos, el #TEPJF anuló la elección de gobernador de #Colima por la indebida e ilegal intervención de funcionarios.

[18:00 - 22 oct 2015](#)¹²¹

Ante las pruebas, el TEPJF determinó la anulación de la elección en la entidad por falta de equidad en los comicios entre los candidatos, además de otras violaciones al proceso electoral, por lo que ordenó al Congreso del estado convocar a elecciones extraordinarias.

El Congreso del Estado designó a Ramón Pérez Díaz como gobernador interino de Colima, el primero de noviembre de 2015, cargo que ostentó hasta la elección del nuevo gobernador constitucional en las elecciones extraordinarias.

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) aprobó de manera inmediata por orden del Tribunal asumir y comenzar con el desarrollo del proceso electoral extraordinario de gobernador en el estado de Colima.

El consejero presidente del INE, Lorenzo Córdova Vianello, refrendó el compromiso del INE para actuar con responsabilidad y ser “un ancla de estabilidad jurídica y política para el desarrollo de la elección de gobernador en el estado de Colima”.¹²²

Córdova refirió que existió la aprobación de todos los actores políticos y de la sociedad colimense para realizar la elección lo más pronto posible, “existen atribuciones que son insoslayables en la organización de un proceso electoral, como son el desarrollo e instrumentación del Programa de Resultados Electorales

¹²¹ Cuenta de Twitter del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹²² Guajardo, Armando, “Gobernador interino asume mando en Colima”, El Economista, 1 de noviembre de 2015. <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/11/01/gobernador-interino-asume-mando-colima> (Fecha de consulta: 22 de noviembre de 2016).

Preliminares (PREP), los conteos rápidos y la figura de los candidatos independientes”.

Por su parte, el consejero Arturo Sánchez, presidente de la Comisión de Vinculación con Organismos Públicos Locales, mencionó que Colima sienta un antecedente en materia electoral. “El precedente es que por primera vez el INE va directamente a organizar una elección para gobernador”.¹²³

El día 4 de noviembre se aprobó en el Congreso colimense el dictamen presentado por el presidente de la Comisión de Justicia, Gobernación y Poderes de la LVIII Legislatura Local, Luis Humberto Ladino Ochoa, donde se acordó realizar el 17 de enero de 2016 las elecciones extraordinarias, aprobándose ese mismo día la convocatoria respectiva.

El dictamen fue aprobado con 24 votos a favor y uno en contra, se establece el 17 de enero del 2016 como fecha para la celebración de las elecciones, y agrega que, quien resulte electo, rendirá protesta ante el Congreso del Estado, en sesión solemne que se efectuaría en el primer minuto del día siguiente en que quede firme la calificación de la elección extraordinaria.

Mientras que en el tercer punto se autoriza al INE y a la autoridad jurisdiccional electoral, “para que ajusten los plazos relativos a la preparación, organización y desarrollo del proceso electoral extraordinario, así como del proceso de calificación, previstos en la ley de la materia”.

En uno de sus artículos transitorios, el dictamen aprobado por los legisladores locales se menciona que el INE “deberá solicitar a las autoridades estatales correspondientes, los recursos financieros para efecto de la organización de la elección extraordinaria”.¹²⁴

La elección de Colima fue extraordinaria, no sólo porque se llevó a cabo en enero, ni porque por segunda vez en menos de un año los electores de Colima acudieron

¹²³ Ídem.

¹²⁴ Redacción, “Elección extraordinaria en Colima, el 17 de enero”, El Economista, 4 de noviembre de 2015. <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/11/04/eleccion-extraordinaria-colima-17-enero> (Fecha de consulta: 22 de noviembre de 2016).

a las urnas para elegir gobernador; fue extraordinaria, además, porque por primera ocasión, después de la Reforma Política-Electoral de 2013-2014, la Sala Superior del Tribunal Electoral ordenó que el INE organizara una elección, en lugar del Instituto Electoral Estatal correspondiente, en este caso el de Colima.

Con base en lo anterior, el INE tuvo que organizar una elección en un periodo de 11 semanas, es decir, con mucho menos tiempo del previsto tanto en las leyes locales como en la nacional, que por lo menos es de treinta y dos semanas; esto implicó que se tuvieron que acortar los tiempos para llevar a cabo la capacitación a los funcionarios de casillas e invitar a muchos de los que habían participado el 7 de junio de 2015 al frente de las mismas. De igual forma, repercutió en la reducción de tiempos para realizar la fiscalización tanto de precampaña, como de campaña.

En las elecciones de enero de 2016 se utilizó un sistema que consideraba el registro y votación de forma electrónica; ahora uno de los aspectos importantes de esta elección fue la votación en el extranjero, en la cual el INE participó a través de la Dirección del Registro Federal de Electores haciendo contacto con los ciudadanos que viven en el extranjero y que se habían registrado para participar en dichas elecciones; fueron 53 personas localizadas fuera del país y a las que se les envió su boleta postal para que emitieran su voto; de ellas se recibieron 42 votos antes de las ocho a.m. del 16 de enero.¹²⁵

Aun cuando se repitió la elección, el resultado permaneció similar, al finalizar el conteo de votos el 17 de enero, la coalición conformada por el PRI, PT, VEM y NA obtuvo el 43.23% de la votación total, con 121, 555 votos; mientras que el PAN, alcanzó el 39.53%, con 108,604 sufragios.¹²⁶ En esta ocasión el candidato perdedor, Jorge Luis Preciado, aceptó la derrota electoral.

¹²⁵ González Andrade, Enrique, "Colima, lecciones de la elección extraordinaria", El Excelsior, 19 de enero de 2016. <http://www.excelsior.com.mx/opinion/opinion-del-experto-nacional/2016/01/19/1069693> (Fecha de consulta: 22 de noviembre de 2016).

¹²⁶ Redacción, "Finaliza PREP en Colima", El Universal, 18 de enero de 2016. <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2016/01/18/finaliza-prep-en-colima-peralta-tiene-4323-de-votos-preciado-3953> (Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2016).

El 24 de enero, el INE entregó la constancia de mayoría al gobernador electo¹²⁷ y fue el 10 de febrero de 2016 que por primera vez en la historia el TEPJF calificó la validez de una elección para gobernador, y en este caso, entregó la constancia al candidato ganador.¹²⁸

Al igual que la elección extraordinaria que acabamos de documentar derivada del proceso electoral 2014-2015, en las elecciones correspondientes al proceso 2015-2016 existen algunos casos que también fueron anulados y el INE se encuentra encargado de los procesos en los municipios de Omitlán de Juárez, Hidalgo y Zacatecas, Zacatecas, ambos comicios preparados para el 4 de diciembre de 2016.

En julio pasado, el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo declaró la nulidad de la elección del ayuntamiento de Omitlán de Juárez, por violación al principio de separación Iglesia-Estado, debido a que José Luis Ordaz Ríos, candidato por el Partido Verde Ecologista de México, realizó actos de campaña utilizando imágenes religiosas durante una cabalgata, además de portar banderas del mencionado instituto político.¹²⁹

El artículo 130 constitucional restringe el uso de algún símbolo, imagen, o alusión de carácter religioso, con el fin de evitar que a través de estos se incline la preferencia electoral a favor de algún candidato o partido político.

Del mismo modo, la elección del municipio de Zacatecas, ganada en las elecciones por Soledad Luévano, candidata de Morena, fue anulada por el Tribunal Justicia Electoral del Estado de Zacatecas (TRIJEZ), debido a que realizó

¹²⁷ Reynoso, Bertha, "INE entrega constancia de mayoría a Ignacio Peralta", El Excelsior, 24 de enero de 2016. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/01/24/1070757>(Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2015).

¹²⁸ Zepeda, Aurora, "TEPJF valida elección en Colima; entrega constancia a Ignacio Peralta". El Excelsior, 10 de febrero de 2016. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/02/10/1074239> (Fecha de consulta: 18 de noviembre de 2016).

¹²⁹ Redacción, "INE alista elecciones en Hidalgo y Zacatecas", Milenio, 11 de octubre de 2016. http://www.milenio.com/politica/ine-elecciones_exctraordinarias_zacatecas_hidalgo-milenio_noticias_0_827317391.html. (Fecha de consulta: 22 de noviembre de 2016).

actos anticipados de precampaña, bajo la figura “promotora de la soberanía nacional”, todo esto sin estar acreditada como candidata.¹³⁰

Ambas solicitudes de nulidad fueron promovidas por el Partido Revolucionario Institucional.

3.3 El presupuesto para los OPLES, en manos de los congresos locales

Al inicio de este trabajo se mencionó de manera muy breve el problema que podría representar que los congresos locales mantuvieron la facultad de designar el presupuesto de operación de los OPLES. La preocupación en un inicio de aquellos que se manifestaron en contra de que el presupuesto quedara en manos del Poder Legislativo en cada una de las entidades se ha venido comprobando en muchos casos a lo largo del país.

Por mencionar algunos de los más escandalosos, podemos señalar el caso en el estado de Baja California Sur donde gran parte del presupuesto destinado a la operación del OPLE fue dirigido por instrucción del gobernador Marco Covarrubias, a la reconstrucción del destino turístico “Los Cabos”, tras el paso del huracán Odile. La decisión puso en riesgo el proceso electoral 2014-2015 por la falta de dinero para la operación del organismo a unos días de que éste iniciara.

En la misma situación se encontró el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora, estado gobernado por Guillermo Padrés¹³¹. Ante esta situación crítica por la falta de presupuesto, tuvo que viajar una delegación de consejeros nacionales del INE para negociar el presupuesto para las autoridades electorales locales.

¹³⁰ Redacción, “INE alista elecciones extraordinarias en Hidalgo y Zacatecas” Publímetro, 11 de octubre de 2016. <http://www.publímetero.com.mx/noticias/elecciones-2016-ine-alista-comicios-extraordinarios-en-hidalgo-y-zacatecas/mpjk!oYUSuhfymkB6/> (Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2016).

¹³¹ El ahora ex Gobernador del estado de Sonora se encuentra preso acusado de los delitos de lavado de dinero y defraudación fiscal por un monto de 7.7 millones de dólares.

En el estado de Morelos, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC) gozó de un presupuesto superior a los 22 millones de pesos en el ejercicio fiscal 2015, pero para el ejercicio del año 2016, el Congreso modificó la propuesta de presupuesto del gobernador Graco Ramírez, y recortó a la mitad los recursos destinados al funcionamiento del órgano electoral; fueron también los consejeros nacionales quienes negociaron directamente con el gobernador, para recuperar parte del monto negado por los legisladores, principalmente plurinominales, que estaban enojados con los consejeros electorales por haber puesto en riesgo su designación, en un afán de cumplir con la integración de un Congreso paritario.¹³²

El consejero electoral Ciro Murayama advirtió en noviembre de 2016 que el próximo año 2017 no puede haber recortes indiscriminados en los presupuestos de los institutos electorales, pues en el último trimestre de 2017 empezarán a organizar los comicios federales de 2018.

Murayama apuntó que el tema presupuestal de los institutos electorales estatales “es uno de los flancos débiles, en general, del modelo que tenemos a partir de la Reforma (Electoral) 2014, por el no respeto a la autonomía presupuestal de los OPLES en los estados”.

Como ejemplo retomó el caso de Veracruz, donde se tiene un déficit de 100 millones de pesos por recursos no entregados por el gobierno de Javier Duarte de Ochoa, al Instituto Electoral, aun cuando en este año se realizaron elecciones para gobernador.

Comentó que, en el caso de Nayarit, entidad que tendrá elecciones en 2017, también se presentaron insuficiencias presupuestales importantes.

El consejero Murayama, quien ha sido de los más críticos a este modelo de financiamiento, explicó que en 2015 el costo de la casilla única se presupuestó en

¹³² Loret de Mola, Carlos, “El INE da manotazos a los gobernadores” EL Universal, 29 de julio de 2016. http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/carlos-loret-de-mola/nacion/2016/06/29/el-ine-da-manotazo-los?fb_comment_id=1161804317226527_1162131767193782#f2a49af007a21ec (Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2016).

mil 800 millones de pesos para estados con elecciones concurrentes, “pero como las autoridades locales se tardaron en cubrir los recursos, porque no se los entregaban, el INE tuvo que tomar de sus propias partidas para poder apuntalar las elecciones; eso nos llevó a que en 2016 todo el costo lo asumimos en el presupuesto directamente y eso haremos ahora en 2017”.¹³³

El consejero observó que hubo casos, que no fueron aislados, de gobiernos que tocaron las cifras del presupuesto solicitado por los OPLES, en un acto indebido de atribuciones por parte de los ejecutivos locales: “La intromisión, la alteración de esas cifras por parte del Ejecutivo Local, de los ejecutivos locales, no se apega a la ley y manda un mensaje de falta de respeto a la autonomía de las autoridades electorales locales”.¹³⁴

Otro de los críticos a este mecanismo es el consejero Marco Antonio Baños, quien denunció durante su intervención en el “Seminario Internacional Evaluación de las elecciones 2015 y Reforma Electoral 2014: diagnóstico y propuestas”, organizado por la Universidad Nacional Autónoma de México, que los poderes estatales “han encontrado una mecánica de presión” contra los OPLES en la negociación del presupuesto.

<<Ver casos concretos como Sonora, que durante cuatro meses se quedó sin presupuesto, ver casos como San Luis Potosí que no tuvieron, incluso, durante todo el proceso electoral la conclusión de todo el Presupuesto; el caso Chiapas que incluso en la semana previa a la Jornada Electoral, todavía se estaba negociando una parte del Presupuesto Electoral para poder trabajar. La ley dice con toda claridad que el presupuesto para el funcionamiento de los Órganos Locales Electorales, debe ser aprobado por los congresos de los estados, en todos los estados sin excepción de los que hubo elecciones locales este año

¹³³ Zepeda, Aurora, “Preocupa el recorte para OPLES en 2017; tienen el compromiso de organizar comicios”, El Excelsior, 21 de noviembre de 2016. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/11/21/1129452>. (Fecha de consulta: 21 de noviembre de 2016).

¹³⁴ Redacción, “INE pide no comprometer operación de OPLES con recorte presupuestal”, Noticias 24 horas, 16 de noviembre de 2016. <http://www.24-horas.mx/ine-pide-no-comprometer-operacion-de-oples-con-recorte-presupuestal/> (Fecha de consulta: 21 de noviembre de 2016).

hubo mecanismo, vamos a decirlo así, sutiles, de presión en el tema del Presupuesto. Unos más deliberados, otros así, simplemente sutiles>>.¹³⁵

En opinión del integrante del Consejo General del INE, el Instituto debe de revisar su catálogo de atribuciones frente a los OPLES, especialmente en temas presupuestales.

¹³⁵ Baños, Martínez Marco Antonio, Ponencia del consejero en el Seminario Internacional “Evaluación de las elecciones 2015 y Reforma Electoral 2014: diagnóstico y propuestas” en la mesa: Distribución de competencias. Coordinación INE y OPLES: entre la autonomía, la subordinación o la cooperación, organizado por la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el TEPJF, 22-25 de septiembre de 2015, México, Distrito Federal.

DISCUSIÓN

La investigación presentada tuvo por objetivo conocer si los cambios efectuados a la legislación electoral derivados del complejo proceso electoral de 2012, habían logrado cumplir con su principal objetivo: terminar con la injerencia de los poderes locales en los procesos electorales.

El proceso descentralizador de los años noventa aún se sigue cuestionando fuertemente, y el resultado de esos cuestionamientos, deriva, en proyectos que tratan de construir una estructura sólida, liderada y controlada desde el ámbito nacional, desde el centro a la periferia.

Regresar a institutos, que rigen tanto lo nacional como lo local en una federación, no correspondió únicamente al proyecto político del Presidente Enrique Peña Nieto, la mayoría de las fuerzas políticas se siguen pronunciando a favor de este tipo de organización, ante un evidente proceso de debilitamiento de las instituciones del Estado.

El caso de la Reforma Político-Electoral es un ejemplo de la preocupación que existía por parte de diversos actores, al tener como gobernadores personajes que gozaban de un poder político incomparable, que se pronunciaban y decidían sobre todos los aspectos que se suscitaban en sus entidades.

La <<autopsia completa>>, pues, se dibuja más grave de lo que se pensaba, el problema no solamente se suscribe al ámbito electoral y muchas de las Reformas estructurales aprobadas trastocaron y modificaron facultades, que deberían competir única y exclusivamente a los estados y sus poderes constituidos.

En materia electoral, el federalismo, como lo plantean los teóricos ha sido transgredido de manera grave, se puso de manifiesto los vacíos legales que rigen la materia, pero sobre todo, podemos observar la creación de un modelo híbrido que conjuga elementos del federalismo y de una política centralista, conceptos contrapuestos desde su origen.

El INE ahora actúa como árbitro, juez y en ocasiones como el único actor en la vida democrática de todo el país.

En la búsqueda por responder a las preguntas guía de este trabajo, la investigación realizada nos llevó a conocer, en primer lugar, un proceso comparativo entre el COFIPE y la nueva LEGIPE, encontrando que las diferencias entre ambos fueron de gran calado, en el primero se observa una reglamentación que otorga autonomía total para la autodeterminación de los estados en materia electoral y en la segunda una tendencia evidente al control férreo de las actividades y procesos electorales internos de las entidades.

Documentamos las posiciones de numerosos actores políticos, académicos y de la sociedad civil, junto con el proceso de discusión y aprobación de la Reforma, proceso afianzado en la convicción de la mayoría por detener la injerencia de los poderes locales en las elecciones, especialmente de los titulares del Poder Ejecutivo. En este primer momento la discusión se centró en el debate de los defensores del federalismo contra los promotores de políticas centralistas.

Utilizando el contexto previo al ejercicio de las atribuciones del INE y de los OPLES, analizamos los casos en particular de dos entidades: Chiapas y Puebla.

En el OPLE que se conformó en Puebla documentamos que el proceso de designación de consejeros locales, fue el más denunciado y señalado por actores de todos los ámbitos, constatamos que fueron al menos 4 de los consejeros seleccionados quienes tienen nexos comprobables con el gobierno del gobernador Rafael Moreno Valle, lo que nos hace regresar a nuestra pregunta guía ¿Las facultades para designar y remover a los miembros de los OPLES operaron de la manera esperada y lograron terminar con la injerencia de los poderes locales en el manejo de la administración electoral local?.

No podemos afirmar de manera contundente, que los consejeros nacionales pactaron de alguna manera la llegada de personas allegadas al gobernador y al partido político en el poder, pero quedó claro que sí existió un intento real por parte del ejecutivo y legislativo local por crear un OPLE “a modo”, se utilizaron todos los mecanismo institucionales y parece que dieron un buen resultado. Ante estas situaciones, vale la pena preguntarnos si no existe un vacío legal que necesite ser subsanado para regular de manera más acotada la participación de

las personas que contienden para ocupar los cargos como autoridades electorales. En el caso poblano las denuncias no tuvieron causa dado que, el reglamento no contempla la cercanía y participación laboral con el gobierno en turno, como un obstáculo para contender por el cargo.

Para contraponer el caso poblano, recopilamos información sobre el proceso en estado de Chiapas donde el gobernador Manuel Velasco se mantuvo ajeno al proceso de selección, no se encontró acusación que sugiriese la intromisión del Ejecutivo chiapaneco, y es de destacar que a pesar que la mayoría de los consejeros gozaban de una trayectoria en el servicio profesional electoral de varios años comprobados, cometieron una de las violaciones más graves al reglamento electoral: la falta de paridad de género, aun cuando se les había advertido con anticipación sobre su omisión.

Finalmente se analizaron los procesos de remoción y de asunción de elecciones extraordinarias, estas dos facultades suponen en una opinión personal el explícito carácter centralizador de la Reforma, dado que implica la posibilidad de decisión para castigar de manera punitiva a los consejos locales.

Derivado de este proceso de investigación puedo observar y destacar algunos puntos que seguramente seguirán discutiéndose en el futuro:

1. La tendencia de subordinación de instituciones locales sobre las nacionales, es un proceso que ha sido validado y hasta cierto punto observado como positivo por una mayoría social.
2. La Reforma Electoral contuvo a los poderes tanto Ejecutivo como Legislativo al margen de la selección de los OPLES, con esto no quiero decir que el INE estuvo libre de presiones para mantener los cotos de poder político en los Estados, simplemente tuvieron que cambiar de estrategia y llevar a cabo una negociación (si es que las hubo) más intensa y discreta.
3. La herramienta de mayor peso para ejercer presión por parte de los poderes locales seguirá siendo la aprobación del presupuesto para la operación de los OPLES, la fusión de atribuciones propias de normas de

carácter federalista con centralismo, dio por resultado vacíos en la Ley, que no fueron desaprovechados por aquellos que sintieron amenazados.

4. Los mecanismos legales y de jurisprudencia del INE y del TFPJF deben de encontrar un equilibrio, que evite la confrontación y contrariedad en los fallos y dictámenes, provenientes de ambas autoridades.
5. Y por último, un sistema electoral solamente dejará de atender los intereses de los partidos políticos, cuando las autoridades máximas dejen de ser seleccionadas por los partidos políticos que acaparan la democracia en México.