

Modelo del Instituto Nacional Electoral de designación de consejeros electorales locales, ¿avance o retroceso?

*National Electoral Institute's Designation Model of Local Electoral
Advisors, Step Forward or Backward?*

Zelandia Bórquez Estrada (México)*
Bulmaro Cruz Hernández (México)**

Fecha de recepción: 26 de octubre de 2015.

Fecha de aceptación: 28 de abril de 2016.

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo realizar el balance de una de las nuevas atribuciones que el legislador le confirió al Instituto Nacional Electoral (INE) como consecuencia de la reforma electoral de 2014: la designación de los consejeros de las autoridades administrativas electorales locales. El estudio aborda el modelo de designación de los integrantes del Consejo General de los organismos públicos locales electorales, además de puntualizar el procedimiento que acordó el Consejo General del INE y aquellos aspectos relevantes que contribuyeron a realizar una designación acorde con la reforma electoral. Se concluye con una serie de propuestas de modificación que permitirán, en el futuro, fortalecer dicho procedimiento.

* Maestra en Derecho Electoral por el Instituto Prisciliano Sánchez del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. opendoorszel@gmail.com.

** Abogado por la Universidad Veracruzana y vocal ejecutivo del Instituto Nacional Electoral en el estado de Veracruz. bulmaro.cruz@ine.mx.

PALABRAS CLAVE: organismos públicos locales electorales, Instituto Nacional Electoral, procedimiento de designación, consejeros electorales locales, reforma electoral de 2014.

ABSTRACT

The objective of the present work is to make a balance of one of the new attributions that the legislator gave to the Electoral National Institute (INE) as a consequence of the electoral reform of 2014: the designation of advisors to the local electoral administrative authorities. The study can address the designation model of the members of the General Council of local electoral public organisms, and further emphasises the procedure that the General Council of INE agreed and those relevant aspects that did contribute to make a designation in accordance with the electoral reform and we conclude with a series of propositions for modifications that will allow, in future time, to strengthen that procedure.

KEYWORDS: local electoral public organisms, Electoral National Institute, designation procedure, local electoral advisors, electoral reform of 2014.

Introducción

La discusión y el debate de la reforma electoral de 2014, entre otros aspectos, giró en torno al diseño de una autoridad nacional que se encargara de la organización de todas las elecciones en México: federales, estatales y municipales. Aunque el planteamiento inicial buscaba la desaparición de las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales locales, se analizaron voces a favor y en contra de la propuesta, de ahí que el legislador tomó la decisión de aprobar una reforma intermedia, con matices de la proposición original.

La reforma aprobada en 2014 introdujo cambios sustanciales en el sistema electoral mexicano, por ejemplo, la transformación de la autoridad administrativa electoral en el Instituto Nacional Electoral (INE), órgano con carácter nacional al que se le dotó de novedosas atribuciones, no solo en el ámbito de las elecciones federales, sino también en algunos aspectos relacionados con las locales.

Una de las facultades conferidas al Consejo General del INE (CGINE) es la designación de las consejeras y los consejeros de la autoridad administrativa electoral local, facultad que recaía en las legislaturas estatales antes de la reforma en comento; esta nueva atribución de un órgano político como el CGINE es quizá la más compleja y polémica de las que le corresponde materializar.

Durante 2014 y 2015, el CGINE llevó a cabo las tareas para la designación de las consejeras y los consejeros de los 32 organismos públicos locales electorales (OPLE); dicha renovación representó un reto mayúsculo para el CGINE, al depurar los listados de candidatos inscritos al proceso de designación y finalmente nombrar a los mejores perfiles profesionales para ocupar los cargos.

El CGINE diseñó un modelo de designación por medio de la emisión de una convocatoria y el establecimiento de una serie de etapas y filtros que debieron cubrir los aspirantes al cargo de consejero electoral local. Este procedimiento tiene aspectos positivos que coadyuvaron en el nombramiento

de los OPLE; sin embargo, de un análisis del modelo se advierte la posibilidad de efectuar algunos ajustes con el afán de robustecerlo.

El presente trabajo tiene como propósito realizar un balance de la instrumentación de la facultad del CGINE de nombrar a los consejeros electorales de los OPLE, resaltar aquellos aspectos efectivos y proponer algunas modificaciones al modelo de designación, todo ello con la finalidad de fortalecer a las autoridades administrativas electorales locales.

Finalmente, se hace una reflexión acerca de la pertinencia de que el CGINE asuma dicha función con una visión de órgano garante de la credibilidad y confianza de los OPLE, de ahí la necesidad de nombrar a hombres y mujeres con un perfil sólido, ciudadano e independiente.

*Reforma electoral de 2014. La designación
de los consejeros electorales locales como facultad
del Instituto Nacional Electoral*

La Exposición de Motivos (Senado de la República 2013) de la reforma constitucional electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, mediante la cual se crea el INE, reúne todos los argumentos que durante casi siete años¹ se esgrimieron con la finalidad de

¹ Desde 2007 se vislumbró la posibilidad de crear un órgano nacional electoral y desaparecer todos los órganos electorales locales. En efecto, en abril de 2007 fue publicada la Ley para la Reforma del Estado aprobada por el Congreso de la Unión; esta norma creó la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, la cual tenía la encomienda de pronunciarse obligatoriamente en los siguientes temas: régimen de Estado y gobierno; federalismo; reforma del Poder Judicial; garantías sociales, y democracia y sistema electoral. En los trabajos que se realizaron en atención a este último tema, los partidos políticos propusieron la creación de un único organismo de carácter nacional, el cual tendría a su cargo la organización de todos los procesos electorales en el país, tanto federales como estatales, con el fin de evitar, principalmente, la duplicidad de funciones en los organismos federal y estatales, así como los elevados costos que aparejaba tal situación, además de contar con la garantía de elecciones bien hechas desde el punto de vista técnico (Astudillo y Córdova 2010, 14-5). Si bien en la reforma constitucional electoral de 2007 no se configuró la existencia del órgano nacional electoral, lo cierto es que se determinó en la legislación secundaria la facultad del entonces Instituto Federal Electoral de hacerse cargo, de manera total, de la organización de los procesos electorales locales de las entidades federativas por medio de convenios, siempre que así fuera solicitado por la autoridad competente en los estados. Fue nuevamente en diciembre de 2012, en el marco de la firma

establecer cambios radicales en el sistema electoral mexicano, tales como transformar a la autoridad federal electoral en autoridad nacional, dotándola de facultades para la organización de las elecciones de las entidades federativas.

Si bien inicialmente las razones para efectuar la reforma giraban en torno a la necesidad de garantizar el desarrollo de las elecciones locales con los mismos parámetros de calidad con los que se organizaban las federales, así como para abaratar su costo, lo cierto es que, al aprobarse las modificaciones constitucionales en 2014, se hablaba además de asegurar que el funcionamiento de los OPLE no se viera afectado por la intromisión de poderes fácticos, dígame gobernadores de las entidades federativas o dirigencias partidistas locales, que mermaran la imparcialidad en su actuar:

Podemos mencionar que el fortalecimiento de la autoridad nacional electoral garantizará la continuidad y fortaleza del Instituto Nacional Electoral; se retirarán las funciones más controvertidas a los órganos locales que han puesto en duda su imparcialidad; se garantizarían las condiciones de legalidad, certidumbre, equidad y transparencia en los procesos (sic) locales; se fortalecen las normas preventivas de la intromisión de otros Poderes en las decisiones y actuar de los órganos locales y, lo más importante, se reforman y fortalecen las autoridades locales, con el propósito de hacer que los procesos electorales en todo el territorio nacional sean homogéneos, se observen los principios antes citados y se homologuen las calidades de los procesos electorales federal y de las entidades federativas (Senado de la República 2013, 124).

del Pacto por México, suscrito por el presidente electo Enrique Peña Nieto y las tres fuerzas políticas más importantes en el país, cuando se retomó el tema, estableciéndose el compromiso de crear una autoridad electoral nacional que se encargara del desarrollo de los procesos electorales federales, estatales y municipales, adicionando como motivo para su creación, y para dejar en manos de este órgano federal la facultad de designar a los consejeros electorales de los organismos electorales locales, la consideración de que existía el peligro de que los órganos locales actuaran sin independencia, influidos por poderes fácticos (Villarreal 2013).

De los argumentos expuestos surgieron diversas reformas, las cuales derivaron en nuevas atribuciones del ahora INE en cuanto a los procesos electorales de las entidades federativas.² Estas atribuciones tienen que ver, por un lado, con facultades referidas al procedimiento de las elecciones y, por otro, con aquellas —como la que se aborda en el presente trabajo— que se refieren al ámbito sustantivo de la organización y el desarrollo de los procesos electorales, como lo es la designación de quienes se encargan de vigilar y calificar las elecciones en cada estado: los consejeros electorales locales.

Al respecto, afirma Adriana Favela (2014) que el principal argumento para reformar en su totalidad el procedimiento mediante el cual eran designados los consejeros tuvo su fundamento en que los órganos electorales perdieron credibilidad, al ser estructuras dependientes de los gobiernos locales, a los cuales servían con entreguismo, olvidando su carácter de árbitros imparciales. Dichas afirmaciones provinieron, en su momento, de los diversos procedimientos que se encontraban establecidos en las constituciones y leyes estatales para llevar a cabo tal designación, las cuales coincidían en un punto: el nombramiento se encontraba a cargo de las legislaturas locales (Astudillo y Córdova 2010, 151). De ahí que, al encontrarse representados los institutos políticos en los congresos estatales y existiendo mayorías partidistas de las cuales emanaban finalmente los acuerdos para integrar dichos órganos, se consideraba que existían favores pendientes por parte de los designados hacia quienes les conferían el encargo, lo que afectaba sus decisiones, las cuales dejaban de ser imparciales.

² De acuerdo con lo que determina el reformado artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su base V, apartado B, corresponde al Instituto Nacional Electoral, para los procesos electorales federales y locales: “1. La capacitación electoral; 2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales; 3. El padrón y la lista de electores; 4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; 5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales; 6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y 7. Las demás que determine la ley” (CPEUM, artículo 41, base V, apartado B, inciso a, 2015).

Es así como los legisladores consideraron que, para cumplir con el propósito fundamental de imparcialidad, transparencia, independencia, integridad, eficiencia, efectividad, vocación de servicio y profesionalismo en los órganos electorales locales, era pertinente establecer en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) la homologación de algunos aspectos, como el procedimiento de designación de los consejeros electorales (Senado de la República 2013).

De esta manera, se homologó en el ámbito nacional el procedimiento mencionado, estableciendo de inicio en el artículo 116, fracción IV, inciso c, párrafo 2, de la norma fundamental, la facultad del CGINE de nombrar a los consejeros electorales locales, al determinar que:

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

[...]

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

[...]

2o. El consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley [...] En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el período. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo (CPEUM, artículo 116, fracción IV, inciso c, párrafo 2, 2015).

Fue de esta forma que la facultad antes exclusiva de las legislaturas estatales se convirtió en una atribución del CGINE, misma que fue regulada en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)³ al establecer un proceso que inicia con la generación de una o varias vacantes en los OPLE y, con ello, la emisión de una convocatoria pública

³ “Artículo 101.

1. Para la elección del consejero presidente y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales, se observará lo siguiente:

- a) El Consejo General del Instituto emitirá convocatoria pública para cada entidad federativa que corresponda, en la que deberán considerar expresamente los cargos y periodos a designar, plazos del proceso de designación, órganos ante quienes se deberán inscribir los interesados, requisitos, documentación y el procedimiento a seguir;
- b) La Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales tendrá a su cargo el desarrollo, vigilancia y la conducción del proceso de designación;
- c) La inscripción y entrega de documentos para el proceso de designación se hará en cada entidad federativa o ante la Secretaría del Consejo General. Para la difusión del proceso y recepción de documentación de los aspirantes, la Comisión se auxiliará de los órganos desconcentrados del Instituto en las treinta y dos entidades federativas;
- d) La Comisión podrá allegarse de información complementaria para el desarrollo del proceso de designación de las propuestas de integración de cada uno de los consejos locales de los Organismos Públicos Locales. En todos los casos, las personas contenidas en las propuestas deberán cumplir con los requisitos que establece la Constitución y esta Ley;
- e) La Comisión presentará al Consejo General del Instituto una lista de hasta cinco nombres por vacante en la entidad federativa;
- f) Cuando en el mismo proceso de selección se pretenda cubrir más de una vacante, la Comisión presentará al Consejo General del Instituto una sola lista con los nombres de la totalidad de los candidatos a ocupar todas las vacantes;
- g) Las listas que contengan las propuestas deberán ser comunicadas al Consejo General del Instituto con una anticipación no menor a setenta y dos horas previas a la sesión que corresponda;
- h) El Consejo General del Instituto designará por mayoría de ocho votos al Consejero Presidente y a los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales, especificando el periodo para el que son designados, y
- i) El Consejo General del Instituto deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación y el equivalente en la entidad federativa, así como comunicar a las autoridades locales dicha designación.

2. En caso de que derivado del proceso de elección, el Consejo General del Instituto no integre el número total de vacantes, deberá reiniciarse un nuevo proceso respecto de las vacantes no cubiertas.

3. Cuando ocurra una vacante de Consejero Presidente o de Consejero Electoral en alguna entidad federativa, el Consejo General del Instituto llevará a cabo el mismo procedimiento previsto en el presente artículo para cubrir la vacante respectiva.

4. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años del encargo del Consejero Electoral, se elegirá un sustituto para concluir el periodo. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un Consejero para un nuevo periodo” (LGIPE, artículo 101, 2015).

ampliamente difundida entre los ciudadanos interesados en participar como consejeros electorales en la entidad federativa de que se trate, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos tanto por la CPEUM como por la LGIPE.⁴ La documentación puede presentarse ante el INE, ya sea en su Secretaría Ejecutiva o en sus órganos delegacionales y subdelegacionales. El órgano que internamente se encarga del desarrollo, la vigilancia y la conducción del procedimiento es la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, misma que cuenta con la facultad de proponer al CGINE a los candidatos para cada cargo, debiendo este último designar a los consejeros electorales locales por el voto a favor de cuando menos ocho de sus integrantes.

Mediante el procedimiento antes descrito, si bien se logró el objetivo de consolidar en un único mecanismo el nombramiento de los consejeros locales, así como garantizar que todos aquellos ciudadanos que sean designados cumplan con los mismos requisitos de elegibilidad previstos por

⁴ Que de conformidad con los artículos 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso c de la Constitución y 100 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consisten en ser originario de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a la designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley, siendo estos: ser ciudadano mexicano por nacimiento y que no haya adquirido otra nacionalidad, además de estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar vigente; tener más de 30 años de edad al día de la designación; poseer, al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de licenciatura; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial; no haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación; no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cuatro años anteriores a la designación; no estar inhabilitado para ejercer cargos públicos en cualquier institución pública federal o local; no haberse desempeñado, durante los cuatro años previos a la designación, como titular de secretaría o dependencia del gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la federación como de los estados, ni como subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier escala gubernamental (municipal, estatal o federal); no ser jefe de gobierno del Distrito Federal, gobernador ni secretario de gobierno o su equivalente en el ámbito local; no ser presidente municipal, síndico, regidor o titular de dependencia de los ayuntamientos, ni ser o haber sido miembro del servicio profesional electoral nacional durante el último proceso electoral en la entidad (LGIPE, artículo 101, 2015).

la propia ley general —lo que le imprime certeza, legalidad y transparencia, además de la garantía de que quienes sean designados cumplirían con el propósito fundamental de ser profesionales⁵ en su actuar—, lo cierto es que no se determina cómo o por medio de qué procesos se obtendrán candidatos idóneos para ocupar el cargo; es decir, aspirantes que también cumplan con los “aspectos subjetivos” a los que se refiere Adriana Favela:

Acorde con la ampliación de atribuciones de los organismos electorales, la tipología de los consejeros electorales ha venido evolucionado. Si el criterio de selección privilegiaba el seguimiento de las tareas operativas vinculadas con la capacitación, la organización y el desarrollo del proceso electoral, en la actualidad debe favorecer la inclusión de perfiles más completos que incluya cualidades de percepción política y resolutive (Favela 2014, 303).

Aspectos que incluso se encuentran previstos en la propia norma fundamental al establecer los requisitos de elegibilidad del cargo, cuando señala que se debe cumplir “con [...] el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley” (CPEUM, artículo 116, fracción IV, inciso c, párrafo 2, 2015), entendido como aquellos rasgos peculiares que caracterizan a una persona, en este caso las aptitudes señaladas.

Lo anterior por estimar que al encontrarse tales funcionarios en contacto permanente con los partidos políticos, precisamente en un órgano colegiado en el cual se emiten los acuerdos que regulan su actuar, es necesario que muestren cualidades para el diálogo y consenso, por lo que, además de requerir conocimientos técnicos y de la legislación a aplicar, es indispensable que cuenten con aptitudes de negociación política.

⁵ No hay que olvidar que hasta antes de la reforma constitucional electoral de 2014, solicitar perfiles profesionales no constituía un requisito general que se exigiera en todas las entidades de la república para ejercer el cargo de consejero electoral; de hecho, existían 10 entidades que no lo solicitaban: Baja California Sur, Guanajuato, Morelos, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Tlaxcala (Astudillo y Córdova 2010, 148).

Por esto, al establecer la CPEUM que los aspirantes a ocupar el cargo de consejero electoral deben reunir cualidades adicionales que no pueden ser constatadas mediante el procedimiento previsto por la norma, el CGINE decidió aplicar diversos filtros a aquellos ciudadanos interesados en ocupar dicho cargo para conocer sus aptitudes resolutivas y de manejo político, filtros que determinó por medio de la reglamentación del procedimiento en estudio.⁶

*Procedimiento de designación de los consejeros
electorales de los organismos públicos locales
electorales durante 2014 y 2015*

Se debe considerar que cuando fue emitido el decreto mediante el cual se reformó la CPEUM en materia electoral en 2014, se establecieron los artículos transitorios necesarios para dar cabida al nuevo sistema electoral y, en este, al nuevo procedimiento de designación de los consejeros electorales locales.

El decreto antes referido, en sus artículos transitorios 4, párrafo 1, y 9, dispuso que las reformas efectuadas, entre otras, al artículo 116, fracción IV, de la CPEUM, en el cual se prevé el procedimiento en estudio, entrarían en vigor en la misma fecha en que lo hicieran las normas generales que reglamentarían dicha reforma, entre estas, la ley general que regulara los procedimientos electorales. Adicionalmente, señaló que el CGINE designaría a los nuevos consejeros de los OPLE, en términos de lo dispuesto por la fracción IV, inciso c, del artículo 116 de la CPEUM, con antelación al siguiente proceso electoral posterior a la entrada en vigor del decreto, debiendo los

⁶ Fue el legislador quien le confirió la facultad para reglamentar el procedimiento en comento al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, cuando estableció en el artículo 101 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que para la elección del consejero presidente y de los consejeros electorales de los organismos públicos locales electorales debía emitir una convocatoria pública para cada entidad federativa, en la cual debía considerar expresamente los cargos y periodos a designar, los plazos del proceso de designación, los órganos ante quienes se deberían inscribir los interesados, los requisitos, la documentación y el procedimiento a seguir.

consejeros nombrados hasta ese momento, mediante los procedimientos previos a la reforma, continuar en su encargo hasta que se realizaran las designaciones respectivas.

Toda vez que la LGIPE fue publicada el 23 de mayo de 2014, fue hasta ese momento que el CGINE tuvo conferida la facultad de designación de los consejeros locales. Asimismo, en el propio decreto mediante el cual fue emitida la LGIPE (DOF 2014a) se determinó, en el artículo 10 transitorio, que para los procesos electorales locales cuya jornada se realizara en 2015, el CGINE debía desarrollar el proceso de designación de los integrantes de los consejos generales de los OPLE, en los términos del artículo 116 de la Constitución, a más tardar el 30 de septiembre de 2014, y que respecto a las demás entidades federativas, la elección se habría de realizar con antelación al inicio de su siguiente proceso electoral. Por tanto, de manera inicial se aprobaron, el 6 de junio de 2014, los Lineamientos para la Designación de Consejeros Presidentes y Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales (INE 2014a), mismos que se aplicarían primero en los estados en los que se llevarían a cabo los procesos electorales en 2015: Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán. Una vez aprobado el nombramiento de consejeras y consejeros en estas entidades (INE 2014c), el CGINE debía efectuar la designación de consejeros de los estados restantes: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. Sin embargo, para esto último ya había sido emitido el 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 Electorales (INE 2015a), que fue aprobado en sesión el 11 de marzo de 2015 y mediante el cual fueron derogados los Lineamientos (INE 2014a).

Es así que, con la emisión de acuerdos, el CGINE determinó regular, por primera vez, el único y novedoso procedimiento que se aplicaría para de-

signar consejeros electorales locales, por medio del cual se obtendrían perfiles idóneos para ocupar el cargo, para lo que se consideraron diversos aspectos que, se estima, constituyen un avance significativo en este tema.

De acuerdo con César Astudillo y Lorenzo Córdova (2010, 158), los procedimientos de designación de los consejeros electorales locales aplicados por las legislaturas de las entidades federativas se desarrollaban en cuatro etapas: identificación de aspirantes, selección de candidatos, designación y nombramiento. Dichas etapas también se incluyeron en el proceso que aprobó el CGINE, por lo que con esta clasificación se analizarán los cambios importantes advertidos en el nuevo método.

Etapa de identificación de aspirantes

Antes de la reforma constitucional electoral de 2014, en esta etapa —en la que se busca identificar a aquellos ciudadanos que aspiren a desempeñar el cargo de consejero electoral— las legislaciones electorales estatales conferían el poder de presentar propuestas a los grupos parlamentarios identificados en las legislaturas, a las comisiones del Congreso, a los partidos políticos, a las universidades y, en muy pocos casos, a grupos sociales o a los propios ciudadanos.⁷ Los métodos utilizados para allegarse de propuestas eran: la identificación de candidatos por parte de las fracciones parlamentarias, que los proponían al órgano respectivo; la convocatoria pública, y la consulta social. De estos, la convocatoria pública era el método mayormente utilizado, aunque en un gran número de entidades federativas se presentaba el de identificación política.⁸

⁷ De acuerdo con el cuadro comparativo XXIV que presentan Astudillo y Córdova (2010, 339), únicamente en 10 entidades federativas los ciudadanos tenían el poder de presentar propuestas para la integración de los consejos de los OPLE; en 11, los grupos sociales; en 9, las universidades, y en 23 tenían esa facultad los grupos parlamentarios.

⁸ El método de identificación política se presentaba en Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Michoacán, Morelos, Oaxaca y Zacatecas; la convocatoria pública, en entidades como Baja California, Coahuila, Durango, Estado de México, Guerrero, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán (Astudillo y Córdova 2010, 164).

Aquí se observa el primero de los aciertos en el nuevo procedimiento, ya que desde la LGIPE se dispone que la convocatoria para allegarse de ciudadanos interesados en formar parte de los consejos de los OPLE debe ser pública, es decir, debe dirigirse a la ciudadanía en general, lo que fue acatado por el CGINE cuando emitió las convocatorias respectivas (INE 2014b y 2015b) y así quedó determinado también en la reglamentación expedida.

Lo anterior debido a que uno de los principales argumentos para conferir al INE la facultad de llevar a cabo las designaciones fue que quienes llegaban a ser consejeros locales como resultado de un procedimiento a cargo de las legislaturas estatales —cuyos integrantes proponían a los candidatos en la gran mayoría de las entidades federativas— podían llegar a ser parciales en sus decisiones. El hecho de que ya no sean directamente las dirigencias partidistas o las fracciones parlamentarias quienes presentan las propuestas respectivas, dejando al ciudadano interesado acudir voluntariamente a proponerse como candidato a consejero electoral, permite que una gran diversidad de personas independientes, con diversos perfiles y conocedoras de la materia, puedan aspirar al cargo. Ahora bien, con este método también pueden seguir participando los ciudadanos que los propios institutos políticos consideren aptos para ello, sin que esto sea ya un requisito indispensable.

En estos términos, se considera que desde el momento en el que no se sujeta la integración de un Consejo General de un OPLE a las propuestas que presenten los actores políticos o que deban ser autorizadas por un partido, sino a una convocatoria abierta a todos los ciudadanos, se cumplió con uno de los objetivos fundamentales que buscó la reforma electoral: fortalecer las normas preventivas de la intromisión de otros poderes en las decisiones y actuar de los órganos locales, siendo la emisión de la convocatoria solo un eslabón de la cadena de filtros que se requiere superar para ser consejero electoral y que tiene como finalidad evitar la intromisión mencionada.

Etapa de selección de candidatos

La presente constituye la etapa más importante del procedimiento de designación de los consejeros electorales, toda vez que en esta se despliegan los filtros necesarios para advertir si los aspirantes a consejero electoral son idóneos para desempeñarse como tales; es decir, si cuentan con los conocimientos y la experiencia indispensables para ejercer el cargo de la mejor manera posible, demostrando aptitudes técnicas, resolutivas y políticas ineludibles para cumplir con la función electoral.

Es precisamente en esta etapa en la cual se advierte una considerable transformación del procedimiento de designación de los consejeros electorales, el cual emana del propio CGINE, que es el órgano que ha determinado los filtros apropiados para lograr el propósito antes referido, ya que estos quedaron asentados en los acuerdos emitidos que configuraron de manera inicial los Lineamientos y, posteriormente, el Reglamento que dispone los mecanismos para calificar la idoneidad de los perfiles.

Así, cuando se estudian los procedimientos que llevaban a cabo algunas legislaturas estatales para seleccionar a los consejeros electorales, se estima que, según Astudillo y Córdova:

La comparecencia, la entrevista y el examen de conocimientos constituyen las principales modalidades para que los legisladores se formen una opinión respecto a las cualidades personales y al nivel de conocimientos, especialización y experiencia de los candidatos (Astudillo y Córdova 2010, 169).

En efecto, se coincide con lo anterior en el entendido de que la simple verificación del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de cada uno de los candidatos no garantiza que estos cumplan con el perfil necesario para el desempeño del cargo. Sin embargo, cuando se observan los procedimientos que preveían las legislaciones estatales para llevar a cabo la designación de los consejeros electorales, en la mayoría de los casos no

se contemplaban dichos mecanismos. Siguiendo a los autores mencionados, solo las legislaciones de Aguascalientes, Coahuila y Tamaulipas consideraban la comparecencia para el análisis respectivo; en el caso de la entrevista, solo se contemplaba en Hidalgo y Tamaulipas, y en cuanto al examen de conocimientos, este se incluía únicamente en las legislaciones de Aguascalientes, Coahuila, Guerrero, Hidalgo y Tabasco (Astudillo y Córdova 2010, 349-50). Por lo que hacía al resto de las entidades federativas, no se integraban dichos métodos como necesarios para la identificación de los perfiles idóneos.

La situación antes descrita traía como consecuencia que se estimara que quienes ocupaban el cargo lo hacían no por sus conocimientos, experiencia y aptitudes, sino por otras circunstancias, como favores políticos que les conferían aquellos que los nombraban. De esta manera se podía propiciar un círculo vicioso, en el cual quienes se veían así favorecidos tenían la encomienda de agradecer el encargo, lo que provocaría que sus decisiones fueran parciales. Esta situación, como ya se mencionó, fue uno de los argumentos que hicieron posible el cambio de sistema de designación de los consejeros electorales.

En esta tesitura, se estima que el establecimiento por parte del CGINE⁹ de los filtros consistentes en la aplicación de un examen de conocimientos, un ensayo presencial, la valoración curricular y una entrevista, garantiza contar con perfiles idóneos, especializados en la materia electoral y con cualidades de percepción política y resolutiva.

⁹ Así lo dispone el artículo 7 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 Electorales: "1. El proceso de selección de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de Organismos Públicos consistirá en una serie de etapas tendentes a la elección de las y los ciudadanos para ocupar estos cargos, y se sujetará a los principios rectores de la función electoral y a las reglas de transparencia aplicables en la materia, en especial por el principio de máxima publicidad. 2. El proceso de selección incluye las siguientes etapas: a) Convocatoria pública; b) Registro de aspirantes; c) Verificación de los requisitos legales; d) Examen de conocimientos; e) Ensayo presencial; y f) Valoración curricular y entrevista" (INE 2015a).

Así, por medio del examen se puede medir objetivamente el grado de conocimientos técnico-electorales que poseen los aspirantes, necesario ahora que la materia electoral se ha especializado y exige conocer las normas y procedimientos que se aplican; con el ensayo presencial, de conformidad con el artículo 20, párrafo 3 del Reglamento (INE 2015a), se identifica la habilidad que los candidatos poseen para formular el planteamiento y desarrollo de un tema concreto del ámbito electoral, pudiendo con ello medir su capacidad de análisis, desarrollo argumentativo, planteamiento del problema y desarrollo de escenarios y soluciones; por último, gracias a la valoración curricular y la entrevista —que de acuerdo con el Reglamento se consideran una sola etapa— se puede determinar si los perfiles se apegan a los principios rectores de la función electoral y cuentan con las competencias gerenciales indispensables para el desempeño del cargo.

Del análisis de las reglas que el órgano electoral ha aplicado para llevar a cabo la designación de los consejeros electorales se obtiene, además, que cada uno de los filtros referidos supone la finalización de una etapa, misma que si no es superada, no permite al aspirante pasar a la siguiente. De esta manera, una vez que se llega a la última, consistente en una nominación ante el CGINE, los ciudadanos propuestos para ser consejeros cumplen con el perfil requerido por sus propios méritos y es así como se integra una lista de quienes se considera que deben formar parte del órgano colegiado de los OPLE.

Etapas de designación y de nombramiento

Con respecto a las dos últimas etapas del procedimiento de designación de consejeros —en las que se proponen a los candidatos, se vota por estos y se emite el nombramiento como consejero electoral—, el cambio fundamental que se dio con la reforma de 2014 fue quitar de las manos de las legislaturas estatales la facultad de designación para depositarla en el CGINE.

A diferencia de lo que sucedía en la gran mayoría de los casos, en los que las comisiones de los congresos eran las que verificaban el cumplimiento de los requisitos por parte de los candidatos (Astudillo y Córdova

2010, 173), es ahora el INE el que, por medio de la Comisión de Vinculación con los OPLE, lleva a cabo la tarea de sopesar los resultados que los aspirantes presentan en cada etapa y evaluar cuáles de ellos tienen los mejores perfiles. Dicha Comisión, en términos del artículo 42 de la LGIPE, se integra por cuatro consejeros electorales designados por mayoría de cuando menos ocho votos del CGINE, por un periodo de tres años y la presidencia es rotatoria de forma anual entre sus integrantes.

Resulta importante mencionar que en todo el proceso de valoración de los candidatos, los partidos políticos, mediante sus representantes, así como el propio órgano legislativo nacional, por medio de quienes lo representan en el CGINE, tienen la facultad de conocer los resultados de cada etapa e incluso, previamente al desarrollo de la valoración curricular y la entrevista, tienen la oportunidad de hacer observaciones respecto de los aspirantes, las cuales deben presentar de manera fundada y motivada (INE, artículo 23, 2015a).

En ese sentido, queda claro que al ser los integrantes de los consejos generales de los OPLE quienes vigilan y califican los procesos electorales locales en conjunto con el INE, son quienes aplican las reglas del juego a los actores políticos y quienes deben garantizarles que la competencia electoral se desarrolle en pleno respeto a los principios constitucionales que rigen la materia, por lo que resulta ineludible que dichos actores puedan emitir observaciones cuando existan circunstancias advertidas en los aspirantes que puedan provocar una actuación no acorde con los principios mencionados.

Así, es el CGINE el órgano que, integrado en pleno y por votación mayoritaria de por lo menos ocho de sus integrantes, designa a los consejeros electorales que integran los OPLE, momento en el cual se exponen los resultados del trabajo de la Comisión de Vinculación y se discuten las propuestas procedentes, de las cuales fueron analizadas su historia profesional y laboral, su apego a los principios rectores de la función electoral, sus aptitudes e idoneidad para el desempeño del cargo, su participación

en actividades cívicas y sociales, y su experiencia en materia electoral. Como ya se dijo, este órgano también se encuentra integrado por representantes de los partidos políticos que incluso en ese momento pueden presentar sus observaciones, así como los fundamentos y motivos de su opinión, para evitar que sean nombrados quienes se encuentren impedidos para el desempeño del cargo.

De todo lo hasta aquí analizado se advierte que el procedimiento de designación de consejeros electorales locales supone, por su ordenación, un proceso verdaderamente democrático en el cual son escuchadas las voces de quienes intervienen en el desarrollo de los procesos electorales y se llega a una decisión mayoritaria, con la que se busca designar a los mejores perfiles.

Adicionalmente, se puede decir que en el procedimiento regulado por el CGINE se tuvieron diversos aciertos, como asegurar una renovación escalonada de los integrantes de los consejos de los OPLE, situación prevista desde el decreto que expidió la LGIPE¹⁰ y con la cual se busca conservar los conocimientos y la experiencia de los que se quedan, y refrescar el funcionamiento del órgano colegiado con los que ingresan.

Otro acierto lo constituye que en los Lineamientos para la Designación de Consejeros Presidentes y Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales (INE 2014a), así como en el 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 Electorales (INE 2015a), se haya previsto que los consejos generales de los OPLE sean integrados por ciudadanos y ciudadanas, procurando la paridad de género, situación que antes de la reforma

¹⁰ De conformidad con el artículo 10 transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral debía “realizar los nombramientos de forma escalonada, en los siguientes términos: a) Tres consejeros que durarán en su encargo tres años; b) Tres consejeros que durarán en su encargo seis años, y c) Un consejero que durará en su encargo siete años” (LGIPE, artículo 10 transitorio, 2015).

electoral de 2014 solo se presentaba en algunas entidades federativas.¹¹ ¿Por qué es importante observar este principio de género en la conformación de las autoridades administrativas electorales? Por una razón elemental de justicia, ya que las mujeres representan poco más de la mitad de la población en México, además del hecho de que integrar un órgano electoral local con el principio de equidad de género permite, en primer lugar, contar con una visión distinta al abordar determinado asunto, pues existen problemas de la sociedad —y específicamente en materia electoral abundan los ejemplos— en los que es indispensable contar con la perspectiva de género para solucionarlos. Asimismo, establecer este tipo de acciones afirmativas contribuye a acortar la brecha de desigualdad histórico-social entre mujeres y hombres, por lo menos en el ámbito público de la sociedad mexicana.

Un acierto más es haber impregnado del criterio de máxima publicidad a todo el proceso de designación de los consejeros electorales de los OPLE. Publicar los resultados de cada una de las etapas permite conocer, momento a momento, quiénes son los candidatos que continúan en la competencia, transparentando el procedimiento de la mejor manera posible y evitando con ello suspicacias con respecto a las decisiones que se toman.

Puede concluirse que el proceso de designación de los consejeros electorales locales, en su forma, significó un avance, al permitir elegir, mediante criterios objetivos y subjetivos, a los mejores perfiles para integrar un órgano electoral. Sin embargo, ahora se abordará el tema de si se logró también un avance con su instrumentación a cargo del INE.

¹¹ De acuerdo con César Astudillo y Lorenzo Córdova (2010, 187), hasta 2010 solo siete entidades —Chihuahua, Distrito Federal, Morelos, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Zacatecas— tenían establecidas cuotas de género para favorecer el equilibrio entre hombres y mujeres en la integración de los organismos públicos locales electorales.

*Balance del trabajo de los consejeros
electorales del Instituto Nacional Electoral
para instrumentar esta nueva atribución*

En octubre de 2015, el máximo órgano de dirección del INE concluyó con el procedimiento de designación de los 32 OPLE; de esta manera, las consejeras y los consejeros electorales de la autoridad administrativa electoral nacional culminaron el ejercicio, en su totalidad, de la facultad de la nueva atribución que supuso la reforma electoral de 2014.

El CGINE, órgano colegiado por antonomasia, también es un órgano político; como pruebas están, por ejemplo, el procedimiento de designación de los consejeros electorales que lo integran y la correlación de fuerzas que se construye en este, entre otros factores. En la última reforma electoral se dieron pasos hacia delante para mejorar el procedimiento de integración del órgano de la autoridad electoral; sin embargo, de fondo, los partidos políticos negociaron la composición del INE. Dicha situación, sin duda, impacta en el ejercicio de sus atribuciones y la designación de las consejeras y los consejeros de los OPLE no fue la excepción.

Como se dijo con anterioridad, previo a la reforma electoral de 2014, la designación de los consejeros locales recaía en los congresos estatales; por obvias razones, se negociaban los nombramientos y, generalmente, llegaban a ocupar un puesto en el OPLE ciudadanas y ciudadanos vinculados con algún grupo político. Esta situación fue señalada reiteradamente por un gran sector de la academia, por lo que se puso en la mesa de discusión de la última reforma político-electoral y se asignó así una atribución más al INE.

Después de haber concluido con esta facultad novedosa, es pertinente realizar un análisis objetivo respecto del papel que desempeñaron las consejeras y los consejeros electorales del CGINE en la materialización de dicha facultad, al designar a 224¹² mujeres y hombres como consejeros

¹² Los últimos datos de la designación de las consejeras y los consejeros de las entidades federativas —Chihuahua, Coahuila, Nayarit, Puebla y Quintana Roo— fueron tomados de la novena sesión extraordinaria de la Comisión de Vinculación con los organismos públicos locales electorales, que se llevó a cabo el 26 de octubre de 2015.

electorales en las entidades federativas. Dicho análisis tiene el propósito de conocer aquellos aspectos que contribuyeron a realizar una designación adecuada para cada OPLE.

En los siguientes párrafos se da cuenta de algunas acciones y decisiones acertadas, y otras cuestionables, que adoptó el máximo órgano de dirección del INE.

1. Como se señaló, en los Lineamientos y el Reglamento, en sus criterios de selección, se estableció un candado para procurar la equidad de género, ya que al conformar un órgano electoral local debían nombrar por lo menos a 3 consejeras y 4 consejeros, o viceversa. Esta decisión debe resaltarse en su justa dimensión, pues la perspectiva de género es un asunto que debe permear como un principio en la conformación de las instituciones públicas del país. Así pues, del primer conjunto de nombramientos realizados durante el segundo semestre de 2014, de 19 órganos electorales locales, fueron designados 133 consejeros electorales, 67 mujeres y 66 hombres; mientras que en 2015, en un total de 13 entidades federativas, fueron nombrados 91 consejeros electorales, 45 mujeres y 46 hombres. Como se observa, del total de 224 servidores públicos en los órganos electorales locales, 112 son mujeres y 112 hombres. Adicionalmente, es importante destacar que de 32 órganos electorales locales, casi la mitad son encabezados¹³ por una mujer. Estos datos numéricos no son un asunto menor, de ahí que se afirme que este es uno de los grandes aciertos de la reforma electoral y principalmente de las consejeras y los consejeros del INE.

2. Una de las novedades relevantes que vale la pena rescatar en futuros procesos de designación de consejeros electorales locales se refiere a la intervención de actores especialistas externos que coadyuvaron con el CGINE para la elaboración de los filtros que tuvieron que acreditar los

¹³ Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Guerrero, Hidalgo, Morelos, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán.

aspirantes. La participación del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A.C. (Ceneval) en la elaboración y aplicación del examen escrito fue, sin duda, una decisión acertada del máximo órgano de dirección del INE, pues el Ceneval es una institución de prestigio en la construcción de reactivos para la medición objetiva de conocimientos, actitudes y habilidades; el filtro de la prueba cumplió con la finalidad de depurar dichos listados. La colaboración del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México,¹⁴ en la primera etapa de designaciones (INE 2014c), y del Centro de Investigación y Docencia Económicas, en la segunda etapa, contribuyeron con su experiencia y prestigio en la calificación de los ensayos presenciales que presentaron los aspirantes. Estas dos instituciones educativas de investigación, con un enorme profesionalismo y trayectoria académica, influyeron positivamente en la credibilidad del proceso de designación de consejeros electorales locales, no obstante algunos señalamientos sin fundamento serio alguno (Aguilar 2015). Finalmente, el hecho de que las consejeras y los consejeros del INE hayan acordado que instituciones académicas foráneas participaran refleja la madurez del CGINE para solicitar el apoyo de expertos en las distintas fases del proceso de designación.

3. Otro de los aciertos que se presentaron durante la segunda parte de la designación de los consejeros de los OPLE en 2015 fue la transmisión, en tiempo real, de las entrevistas por medio del portal electrónico¹⁵ del INE. La materialización del principio de máxima publicidad se concretó con esta decisión que adoptó el órgano colegiado, contribuyendo a

¹⁴ La ausencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México en la segunda etapa del proceso de designación de los consejeros electorales locales no queda del todo clara, ya que no se cuenta con datos objetivos que permitan conocer con exactitud la causa por la cual no participó en el proceso de designación de la totalidad de los organismos públicos locales electorales.

¹⁵ Dicho aspecto pudo obtener mejores resultados si se hubiera concretado la participación del Canal Judicial y el Canal del Congreso, pues el objetivo era difundir de manera masiva esta importante etapa del proceso de designación. La colaboración de estos canales será de gran utilidad en futuras ocasiones.

darle certeza y credibilidad al proceso de designación, ya que cualquier interesado pudo observar y escuchar tanto las preguntas como las respuestas de los aspirantes. Esta situación permite evaluar o emitir un juicio con elementos objetivos, además de conocer aspectos importantes de la formación profesional, laboral y personal de los candidatos. Transparentar la fase de entrevista abona a la credibilidad del proceso de designación y fortalece a la autoridad electoral.

4. El proceso de designación de los consejeros electorales locales, como todos los actos del INE, puede ser impugnado;¹⁶ en este caso, lo fue por los aspirantes que no accedieron a la siguiente fase, que no fueron designados como tales, por la naturaleza de los participantes y del mismo proceso de designación. Sin embargo, las autoridades del INE encargadas directamente del procedimiento deben cuidar todos los detalles establecidos en la ley electoral, los lineamientos y acuerdos, y en su caso, defender la constitucionalidad y legalidad de los nombramientos. De las designaciones de los 19 OPLE aprobadas por el CGINE en 2014, a pesar de haber sido impugnadas —no solo el acuerdo final de designación, sino también las diferentes fases del proceso—, fueron confirmadas; únicamente se presentó el caso de Colima (SUP-RAP-142/2014 y acumulado), en el cual la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación (TEPJF) decidió revocar el nombramiento de una consejera electoral y ordenó al CGINE una nueva designación. En la segunda etapa, todas fueron confirmadas por la autoridad jurisdiccional.

5. La designación de los 32 OPLE no ha estado exenta de cuestionamientos (Olvera 2015; Vargas 2015; Hernández 2015; García *et al.* 2014), tanto de un sector de la academia como de los partidos políticos. Con respecto a estos últimos, es entendible su inconformidad, toda vez que

¹⁶ Por ejemplo, SUP-JDC-498/2014; SUP-JDC-499/2014; SUP-JDC-2538/2014 y sus acumulados SUP-JDC-2539/2014, SUP-JDC-2546/2014, SUP-JDC-2547/2014, y SUP-JDC-2425/2014 y sus acumulados SUP-JDC-2426/2014, SUP-JDC-2455/2014, SUP-JDC-2472/2014 y SUP-JDC-2492/2014.

por su naturaleza cuestionan permanentemente a la autoridad electoral, máxime que ahora ya no tienen la injerencia que tuvieron antes en los procedimientos de designación de los consejeros electorales locales.¹⁷ Empero, la crítica sostenida por algunos intelectuales tiene que apreciarse y tomarse en serio. La percepción que se tiene en las entidades federativas es que no se nombraron a mujeres y hombres con perfiles ciudadanos e independientes de los partidos políticos, gobierno estatal y poderes fácticos. En el caso de Veracruz (Contreras 2015; Huesca 2015; Guerrero 2015), por ejemplo, no se realizó una designación acorde con el objetivo de la reforma electoral, ya que quedaron fuera del proceso algunos perfiles y trayectorias independientes; nombrar consejero presidente a un servidor público del gobierno del estado pone en duda una actuación imparcial. Uno de los déficits que aún tienen las autoridades administrativas electorales locales es la falta de credibilidad en su actuar durante la organización de las elecciones. Históricamente, al ser designados por el Congreso local, la gran mayoría de estos nombramientos fueron apoyados y propuestos por los partidos políticos; dicha situación devino en un cuestionamiento por la ausencia de certeza e imparcialidad en las decisiones tomadas por los colegiados de los OPLE. Desde la óptica de quienes escriben, se cree que este contexto en particular debió ser valorado por los consejeros del INE al momento de nombrar a los consejeros electorales locales, pues para fortalecer a la autoridad administrativa electoral local ineludiblemente debe depositarse en mujeres y hombres con una trayectoria imparcial e independiente, que aporten su talento y sus convicciones democráticas a una institución que tiene la necesidad de recuperar la confianza de la sociedad.

¹⁷ Sin embargo, aún participan en el procedimiento que ahora aplica el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, desde el momento en el que se les permite conocer y oponerse a la integración de determinados candidatos, presentando para ello sus observaciones fundadas y motivadas, así como las pruebas pertinentes. Acerca de lo anterior, véase el artículo 23 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 Electorales (INE 2015a).

*Propuestas para perfeccionar el procedimiento
de designación de los consejeros electorales
de los organismos públicos locales electorales*

En 2017, el CGINE deberá designar de nuevo a las consejeras y los consejeros electorales locales para un periodo de tres años; será otra oportunidad para ajustar aquellos aspectos cuestionados y fortalecer aquellas decisiones que contribuyeron con el propósito de la reforma electoral. En las siguientes líneas se pretende esbozar algunas ideas que podrían aportar elementos para reforzar el proceso de designación de los OPLE.

1. Un hecho que se observa en las dos etapas del proceso de designación se refiere a la conformación de los grupos de consejeros electorales para realizar las entrevistas a los aspirantes. Tanto en el proceso de designación en 2014 como en 2015, los grupos¹⁸ no se modificaron; es saludable que los consejeros se intercambien durante esta etapa de las entrevistas. Esta rotación permite una retroalimentación entre los consejeros electorales nacionales, de ahí que la propuesta radica en que los grupos de consejeros se integren por la entidad federativa que les corresponde entrevistar; esta posibilidad abona a no proporcionar elementos que puedan cuestionar el procedimiento de designación.

2. Uno de los fines de las instituciones públicas, particularmente de las autoridades electorales, es el servicio a la ciudadanía, con la capacidad para responder a las demandas de una sociedad compleja, plural y participativa; de ahí que debe establecerse en el Reglamento la posibilidad de designar, por lo menos, a dos consejeros electorales provenientes de la sociedad civil, es decir, cuyo perfil profesional responda a un lógica ciudadana. Esta propuesta busca tener una visión del trabajo comunitario. El fin último de los OPLE es generar un bien público, como es la organización

¹⁸ Grupo 1: Lorenzo Córdova Vianello, Enrique Andrade González, Arturo Sánchez Gutiérrez y Pamela Alejandra San Martín Ríos y Valles; grupo 2: Marco Antonio Baños Martínez, Adriana Margarita Favela Herrera, Benito Nacif Hernández y Javier Santiago Castillo, y grupo 3: Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Ciro Murayama Rendón y José Roberto Ruiz Saldaña.

de elecciones que cumplan con estándares de calidad, y contribuir al desarrollo democrático de la entidad; por esto, es indispensable que el órgano máximo de dirección cuente entre sus miembros con portavoces de la sociedad civil. Dicha postura contribuye a enriquecer las ideas y el debate en el órgano colegiado y adiciona un elemento sustancial en el quehacer institucional: visión ciudadana de la realidad. Ciertamente, el tema electoral se ha especializado de manera vertiginosa. No obstante, no hay que perder de vista el papel que juegan los consejeros electorales: el Consejo General del OPLE es un órgano directivo que adopta las decisiones más relevantes de un proceso electoral y demás atribuciones del árbitro electoral local, mientras que existe otro órgano técnico ejecutivo que se encarga de materializar dichos acuerdos. De ahí que es viable que ciudadanos, y no solo técnicos especialistas con amplia experiencia práctica y teórica, integren el máximo órgano de dirección de los OPLE.

3. Como señala José Roberto Ruiz Saldaña, consejero electoral del CGINE, existe la posibilidad de realizar una deliberación pública (Ruiz 2015), por parte de todos los consejeros electorales del INE, acerca de los argumentos que cada uno de ellos vierte en la mesa al momento de acordar o descartar un aspirante a consejero electoral local; se propone un análisis abierto y transmitido en vivo. Un intento pudo darse en la discusión de la propuesta de los consejeros electorales locales de Veracruz al momento de ser sometida a la deliberación del CGINE, en su sesión extraordinaria del 2 de septiembre de 2015; sin embargo, el consejero presidente decidió realizar un receso y llevar la discusión a un espacio privado, con la participación solamente de los consejeros electorales. Si bien es cierto que no todos los asuntos sometidos a la consideración del CGINE deben ser discutidos públicamente y que muchos temas abordados en la sesión deben tratarse con anterioridad para llegar con un acuerdo previo, se considera que el asunto de la designación de los consejeros electorales del árbitro local es un tema sumamente relevante, por lo que valdría la pena que se pudiera dar en un marco de transparencia y acceso público, en concordancia

con el principio constitucional de máxima publicidad. La deliberación pública acerca del nombramiento de los consejeros electorales de los OPLE permitirá conocer los argumentos, vetos, filias y fobias de los consejeros electorales del INE con respecto a los candidatos y, a la vez, dará la oportunidad de evaluar su actuación en este proceso.

4. Un mecanismo que se ha utilizado para la designación de los funcionarios de casilla ha sido el método de insaculación, es decir, un sorteo, un procedimiento aleatorio que tiene como objetivo designar como consejeros a los ciudadanos que hayan reunido los requisitos legales y demás filtros establecidos por el CGINE —examen, ensayo presencial y entrevista—; puede considerarse como un mecanismo imparcial y exento de cualquier sesgo, el cual eventualmente podrían tener los consejeros electorales del CGINE. La propuesta en concreto consiste en dejar la decisión final del nombramiento al azar. Desde luego, el papel relevante de los consejeros electorales nacionales es guiar todo el procedimiento de designación; solo después de haber concluido con las fases y los filtros señalados en el proceso, se elabora un listado con los aspirantes mejor evaluados por los consejeros electorales del CGINE. Respetando el principio de equidad de género, se podría proponer a dos aspirantes, un hombre y una mujer, por cargo vacante. Dicho método tiene varias virtudes; en primer lugar, no habría elementos, subjetivos u objetivos, para que los partidos políticos, los académicos y la sociedad civil cuestionen las designaciones y las tachen de parciales, con vínculos partidistas y con los gobiernos en turno; por otro lado, aquellos aspirantes designados como consejeros electorales de los OPLE llegarían por méritos propios, sin vínculos con consejero electoral nacional alguno, por lo que no tendrían ataduras. Esta idea aplica también en la designación de los consejeros electorales nacionales a cargo de la Cámara de Diputados; la suerte debe ser un factor que contribuya a cortar el cordón umbilical entre el designado y el que designa.

Reflexiones finales

En definitiva, el modelo del INE de designación de consejeros electorales de los OPLE constituye un significativo avance del sistema electoral mexicano, habiéndose incluido en el mismo una serie de acertadas etapas y filtros que permiten que sean los mejores perfiles los que ocupen el cargo.

Sin embargo, como se ha observado, si bien cumplió con la expectativa de homologar el procedimiento para designar funcionarios electorales, garantizando que quienes sean nombrados cumplan efectivamente con los requisitos de elegibilidad previstos tanto por la CPEUM como por la LGIPE, además de que demuestren contar con las habilidades y aptitudes necesarias para cumplir con el encargo, lo cierto es que esto no asegura que se desempeñarán con el propósito fundamental de imparcialidad e independencia, así como de profesionalismo.

Lo anterior ya que, por una parte, como lo afirma Irma Méndez de Hoyos:

la independencia “real” o “en los hechos” [...] implica ante todo que, en la toma de decisiones efectiva, cada uno de los miembros de los órganos electorales no obedezca con sus decisiones a entes o actores externos, ya sean políticos, partidistas, económicos o sociales, sino que aplique su *expertise* y conocimientos, y se guíe por un código de ética claro (Méndez 2014, 23).

Situación que, a partir del balance efectuado por los que escriben, podría coartarse mientras que en el proceso de designación de los consejeros electorales no intervengan otros entes en la decisión final, hacia los cuales se puedan tener favores que pagar.

Por otra parte, siendo que la imparcialidad es más un estado mental que una afirmación en la ley (IDEA Internacional citada en Méndez 2014, 24), depende necesariamente de la actitud seria y del compromiso que tengan todos aquellos ciudadanos que sean designados consejeros electorales, ya que por más que hayan demostrado contar con los conocimientos, la

experiencia y las habilidades para el desempeño del cargo, su actuación dependerá siempre de su voluntad personal.

En cuanto a la actuación profesional de los consejeros electorales, que exigiría de ellos ejecutar sus tareas con estándares que contribuyan a garantizar los atributos fundamentales de las elecciones democráticas —libertad, igualdad, limpieza, equidad y competitividad—, para con esto coadyuvar a la credibilidad y a la confianza en las elecciones (Méndez 2014, 25), no se puede dejar de mencionar cómo, de manera contraria, se encuentran ya, inclusive en sustanciación, procedimientos de remoción en el propio CGINE. Como ejemplo se encuentra el aprobado por el acuerdo INE/CG433/2015, mediante el cual se determinó el inicio del procedimiento contra los consejeros del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, en acatamiento a la resolución del TEPJF, emitida con el número de expediente SUP-REC-294/2015, en el cual se observa cómo los recién designados consejeros electorales de ese OPLE dejaron de aplicar, indebidamente, algunas disposiciones referentes a garantizar la paridad de género en el registro de candidatos, contenidas en instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano en materia de derechos humanos, así como en la CPEUM, e incluso interpretadas por los tribunales en México, mismas que estaban obligados a observar en la emisión de sus resoluciones y acuerdos. Lo anterior evidencia que el hecho de designar perfiles profesionales no garantiza que actuarán con el profesionalismo que se espera de ellos y que inclusive estos perfiles pueden ser proclives a actuar en favor de intereses ajenos a su función.

De todo lo ya dicho se puede afirmar que en la aplicación inicial del procedimiento de designación también se dieron retrocesos, como permitir la intromisión de otros poderes en estas decisiones; si bien se robustecieron las reglas, esto no fue suficiente para evitar que sucediera.

Las propuestas que se incluyen en este trabajo buscan precisamente fortalecer el recién aplicado procedimiento que, como todo en la democracia mexicana, es perfectible.

Fuentes consultadas

- Aguilar Guevara, Alicia. 2015. "Por sospechas y acusaciones, cambia de sede el examen a aspirantes al OPLE". *Al calor político*, 25 de junio, sección Noticias. [Disponible en <http://www.alcalorpolitico.com/informacion/por-sospechas-y-acusaciones-cambia-de-sede-el-examen-a-aspirantes-al-ople-172264.html#.VhyWrOxVhHw> (consultada el 14 de octubre de 2015)].
- Astudillo, César y Lorenzo Córdova. 2010. *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*. México: UNAM.
- Contreras Moreno, Aurelio. 2015. "OPLE Veracruz, árbitro a modo". *Buzón Veracruz*, 4 de septiembre, sección Columnas. [Disponible en <http://www.buzonveracruz-boca.com/articulos/ople-veracruz-arbitro-a-modo-2039.html> (consultada el 14 de octubre de 2015)].
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2015. México: INE.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2014a. Decreto mediante el cual se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. 23 de mayo.
- . 2014b. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. 10 de febrero.
- Favela, Adriana. 2014. "Retos del Instituto Nacional Electoral en la designación de los consejeros electorales de los organismos públicos locales electorales". *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 6 (julio-diciembre): 292-317. [Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/6/gse/gse13.pdf> (consultada el 7 de octubre de 2015)].
- García Hernández, Aidé *et al.* 2014. Intelectuales y sociedad civil cuestionan designación de consejeros estatales del INE. Disponible en

- <http://es.scribd.com/doc/241387110/Intelectuales-y-sociedad-civil-cuestionan-designacion-de-consejeros-estatales-del-INE> (consultada el 10 de octubre de 2015).
- Guerrero Martínez, Claudia. 2015. "Alejandro Bonilla y OPLE: Sin credibilidad". *Plumas Libres*, 14 de septiembre, sección Opinión. [Disponible en <http://plumaslibres.com.mx/2015/09/14/alejandro-bonilla-y-ople-sin-credibilidad/> (consultada el 14 de octubre de 2015)].
- Hernández Norzagaray, Ernesto. 2015. "La integración de los OPLE's, cambiar para seguir igual". *Sinembargo.mx*, 11 de septiembre, sección Opinión. [Disponible en <http://www.sinembargo.mx/opinion/11-09-2015/39072> (consultada el 15 de octubre de 2015)].
- Huesca, Sabás. 2015. "Mal comienzo del OPLE Veracruz". *NoticiasRadioVer. Info*, 9 de octubre, sección Opinión. [Disponible en <http://www.radiover.info/columna/3352/atingencias.html#.ViRcAGqFNMw> (consultada el 12 de octubre de 2015)].
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2014a. Acuerdo INE/CG44/2014, por el que se aprueban los Lineamientos para la Designación de Consejeros Presidentes y Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales. Disponible en http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Junio/CGex201406-06/CGex201406-6_ap_6_a1.pdf (consultada el 15 de octubre de 2015).
- . 2014b. Acuerdo INE/CG69/2014, por el que se aprueba el modelo de convocatoria para la designación de consejeros presidentes y consejeros electorales de los organismos públicos locales. Disponible en http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Junio/CGex201406-20-2/CGex201406-20_ap2.pdf (consultada el 20 de octubre de 2015).
- . 2014c. Acuerdo INE/CG165/2014, por el cual se aprueba la designación de consejeras y consejeros presidentes y consejeras y consejeros electorales de organismos públicos locales electorales. Disponible en <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS->

- CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Septiembre/30septiembre/CGex201409-30_ap_4.pdf (consultada el 16 de octubre de 2015).
- 2015a. Acuerdo INE/CG86/2015, por el que se aprueba el 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 Electorales. Disponible en <http://norma.ine.mx/documents/27912/1607639/Reglamento+para+la+designaci%C3%B3n+y+remoci%C3%B3n+de+las+y+los+Consejeros+Presidentes+y+las+y+los+Consejeros+Electorales+de+los+OPL.pdf/3ab76336-9986-4874-bad3-996b3fa4703a> (consultada el 11 de octubre de 2015).
- 2015b. Acuerdo INE/CG99/2015, por el que se aprueban las convocatorias para la designación de las y los consejeros presidentes y las y los consejeros electorales de los organismos públicos locales de los estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. Disponible en http://www.ine.mx/archivos2/portal/Estados/OPL/pdf/Acuerdo_INE-CG99-2015.pdf (consultada el 14 de octubre de 2015).
- 2015c. Acuerdo INE/CG433/2015, por el que, en cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el recurso de reconsideración identificado con el número de expediente SUP-REC-294/2015, se ordena el inicio de un procedimiento contra los consejeros del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas. Disponible en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-Sesiones-CG/CG-acuerdos/2015/07_Julio/CGex201507-13/CGex201507-13_ap_11.pdf (consultada el 12 de octubre de 2015).
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2015. México: INE.

- Méndez, Irma. 2014. *Órganos de administración electoral en América Latina, 2010-2012*. México: TEPJF.
- Olvera Rivera, Alberto Javier. 2015. "OPLES: nueva decepción". *Reforma*, 29 de agosto, sección Opinión.
- Ruiz Saldaña, José Roberto. 2015. "La designación de consejeros electorales locales". *Diario Xalapa*, 23 de septiembre, sección Opinión.
- Senado de la República. 2013. Exposición de Motivos del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia Política-Electoral. 2 de diciembre. [Disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/dictamen_031213.pdf (consultada el 10 de octubre de 2015)].
- Sentencia SUP-JDC-498/2014. Actor: José Manuel Ruiz Jiménez. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/JDC/SUP-JDC-00498-2014.htm> (consultada el 19 de octubre de 2015).
- SUP-JDC-499/2014. Actora: Nancy Villafan Talonia. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/JDC/SUP-JDC-00499-2014.htm> (consultada el 17 de octubre de 2015).
- SUP-JDC-2425/2014 y acumulados. Actores: Patricia Macías Hernández, Alberto Alexander Esquivel Ocampo, Bertha Sánchez Hoyos, Ana Violeta Iglesias Escudero y Román Santiago Mendoza. Autoridades responsables: Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/JDC/SUP-JDC-02425-2014.htm> (consultada el 16 de octubre de 2015).

- SUP-JDC-2538/2014 y acumulados. Actores: Héctor Aguilar Alvarado y otros. Autoridad responsable: Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-2538-2014.pdf (consultada el 16 de octubre de 2015).
 - SUP-RAP-142/2014 y acumulado. Actores: Partido Revolucionario Institucional y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0142-2014.pdf (consultada el 16 de octubre de 2015).
 - SUP-REC-294/2015. Actor: Movimiento Ciudadano. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal en Xalapa, Veracruz. Disponible en <http://magistrados.te.gob.mx/alanis.figuroa/sites/default/files/votos/SUP-REC%20-294%202015%20SENTENCIA.pdf>.
- Vargas González, Pablo. 2015. "INE-OPLES: farsa en Hidalgo". *Diario Plaza Juárez*, 1 de septiembre, sección Articulistas.
- Villarreal Martínez, Juan Carlos. 2013. "Instituto Nacional Electoral. Una perspectiva desde lo local". *VOCEES* 46: 6-13. [Disponible en http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/VOCEES47_Parte1.pdf (consultada el 15 de octubre de 2015)].