



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA AUTONOMÍA DE ORIGEN DE LOS CONSEJEROS ELECTORALES DEL
IFE. ADENDA DE LA DEMOCRACIA MEXICANA (CASO MONEX)**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN CIENCIA POLÍTICA)

P R E S E N T A

EDWIN ATILANO ROBLES



ASESOR: ISAAC JOSÉ WOLDENBERG KARAKOWSKY

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F.

2014



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

| | Pág. |
|--|------|
| Introducción ----- | 3 |
| Capítulo I Marco Teórico ----- | 9 |
| Democracia----- | 9 |
| Elecciones y sistemas electorales----- | 16 |
| Partido político----- | 25 |
| Órganos constitucionales autónomos y autonomía de origen----- | 32 |
| Autoridades electorales----- | 39 |
| Capítulo II Antecedentes Jurídicos ----- | 42 |
| 1977----- | 42 |
| 1986-1987----- | 49 |
| 1990----- | 55 |
| 1993----- | 62 |
| 1994----- | 63 |
| 1996----- | 67 |
| 2007-2008----- | 75 |
| Capítulo III Designaciones de consejeros electorales 2003-2011 ----- | 79 |
| El proceso para elegir consejeros electorales----- | 79 |
| El Consejo General integrado en 2003----- | 82 |
| La destitución de los consejeros electorales en 2007 y su posterior renovación----- | 88 |
| El proceso de selección de consejeros electorales 2010-2011----- | 98 |
| Orígenes y perfil de los consejeros electorales----- | 112 |
| Capítulo IV Caso Monex ----- | 129 |
| Capítulo V Actuación de los consejeros electorales frente al caso Monex ----- | 141 |
| Conclusiones y propuestas ----- | 185 |
| Fuentes consultadas ----- | 193 |

INTRODUCCIÓN

El presente estudio busca identificar una posible relación de causalidad entre el método de designación de los consejeros electorales del IFE y el sentido de sus votaciones en el Consejo General, en virtud de que los grupos parlamentarios en el seno de la Cámara de Diputados son los encargados de realizar la elección de estos funcionarios y son los proponentes de los perfiles para ocupar los lugares vacantes.

La pregunta de investigación que da origen a esta tesis es ¿El hecho de que los Consejeros electorales del IFE sean nombrados por los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados afecta el sentido de sus decisiones en el Instituto a favor o en contra de los grupos políticos que los propusieron para ocupar el cargo?

Nuestra hipótesis es que el hecho de que los grupos parlamentarios propongan y designen a los integrantes del Consejo General sin la intervención de ningún otro Poder o Institución forma lealtades en los consejeros electorales para con las fuerzas políticas que los elevaron al cargo, favoreciéndolas con sus decisiones en el IFE.

Por lo anterior se realizará un análisis sobre el modelo, que hasta la conclusión de este estudio se encontró vigente, para designar a los consejeros electorales y se especificará un caso de estudio que consideramos de trascendencia en el Proceso Electoral Federal de 2012 para comprobar si el método del que hablamos influyó en la toma de decisiones, se trata del denominado caso Monex, resuelto por el Consejo General el 23 de Enero de 2013 en sesión extraordinaria.

El documento consta de cinco capítulos y un apartado de conclusiones. En el primero de ellos se explican los conceptos básicos que se utilizarán a lo largo de la tesis, es decir, comenzamos con la descripción del marco teórico que le da sustento a la investigación.

Decidimos que era indispensable que se iniciara de lo general a lo particular, por lo que se aborda desde un comienzo la construcción de la voz democracia, éste y todos los conceptos son definiciones operativas, es decir, son válidas para poder entender este trabajo, pero existen otras y muy diversas explicaciones de cada una de las voces analizadas.

En la palabra democracia iniciamos un recorrido por algunos de los autores más representativos que tienen algo que decir al respecto, desde Aristóteles, Patricio Marcos, Norberto Bobbio, Giovanni Sartori, Robert Dahl, Leonardo Morlino, Schumpeter y Kelsen y utilizando sus argumentaciones construimos nuestro concepto de democracia.

Inmediatamente abordamos la conceptualización de las elecciones y de los sistemas electorales y principalmente recurrimos a Dieter Nohlen y a Jean Marie Cotteret para poder entender qué son dichas nociones, de igual manera obtenemos información a través de los textos de Mark Payne y de Josep Colomer para engrosar nuestro estudio en materia de elecciones y sistemas electorales.

De manera ulterior procedemos a la descripción de lo que entenderemos por partido político, por lo que comenzamos con Maurice Duverger y sus textos que versan sobre el tema en comento, también retomamos a Giovanni Sartori y pasamos por las ideas de Edmund Burke para llegar a Michels y Panebianco, para que podamos construir nuestro concepto utilizando también estructuras teóricas de Manuel Alcántara.

En seguida analizamos uno de los conceptos nodales de nuestra investigación, el de autonomía y autonomía de origen, para lograr lo anterior recurrimos en un primer momento a la teoría sobre los órganos constitucionales autónomos, amén de la naturaleza jurídica del IFE como uno de ellos. Comenzamos este punto con las aportaciones de la Dra. María del Pilar Hernández y de Manuel García Pelayo, para ir bajando el nivel de abstracción y llegar a palabras más específicas también recurrimos a los argumentos del Dr. César Astudillo y de Guido Zanolini.

También recordamos elementos que nos aportan al respecto José Woldenberg y Lorenzo Córdova, cada uno en textos distintos, así como tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que versan sobre autonomía.

Una de las ideas que abordamos es la que nos presenta José María Iglesias en el siglo XIX sobre la tesis de incompetencia de origen, por lo que no omitimos ponerla sobre relieve desde un comienzo.

El siguiente término es el de autoridades electorales, iniciamos con definiciones que nos ofrecen tanto la Dra. Rosa María Mirón Lince como el Diccionario del Centro Interamericano

de Asesoría y Promoción Electoral, asimismo recurrimos a Augusto Hernández, autores que nos brindan claridad de ideas.

También fue necesario entender la naturaleza jurídica del IFE, por lo que estudiamos la definición que se encuentra contenida en el artículo 41 de nuestra Carta Magna.

Es así como terminamos nuestro marco teórico y procedemos a recopilar los antecedentes jurídicos del andamiaje institucional que les dio vida a las autoridades electorales desde 1977 hasta la conclusión de esta investigación y en eso consistirá el segundo capítulo.

Decidimos establecer como fecha de inicio 1977 porque la consideramos un momento estelar en la historia política de nuestro país y el comienzo de la transición de un sistema de partido hegemónico a un sistema de partidos con pluralismo limitado, así como el inicio del cambio de régimen político para llegar a una democracia en proceso de consolidación.

Posterior al análisis de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales arribamos a la reforma de 1986-87 y la creación del Código Federal Electoral, en el que describimos las modificaciones que se dieron alrededor de la Comisión Federal Electoral.

El siguiente asunto que detallamos es la reforma constitucional y legal de 1990, por la cual se crea el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y es también la fecha de nacimiento del Instituto Federal Electoral (IFE), por lo que en nuestro recorrido era necesario atravesar este estadio en la historia mexicana.

En este punto comenzamos a describir los comienzos del IFE y hacemos hincapié en el mecanismo que se diseñó para nombrar a sus miembros.

Hacemos una pequeña escala en 1994 para hacer referencia a las modificaciones que se hicieron en materia de financiamiento a los partidos políticos, para posteriormente llegar a 1994, año en el que se implementaron nuevos elementos en el IFE para brindar certeza en la organización electoral.

Inmediatamente analizamos lo ocurrido en 1996, año en el que se dieron numerosos avances en materia electoral, por lo que es uno de los apartados más extensos del segundo capítulo.

Para finalizar este capítulo abordamos los cambios ocurridos entre 2007 y 2008 como cierre de nuestro periodo temporal de antecedentes.

En esta tercera parte de la investigación analizamos los procesos de designación de los consejeros electorales desde 2003 hasta 2011.

Decidimos comenzar en 2003 porque es en ese momento cuando se eligieron a los funcionarios electorales que llevarían a cabo la organización del Proceso Electoral Federal de 2006, elección que hasta este momento ha sido la más cuestionada en términos de validez y es un punto en el que podemos identificar un quiebre entre la autoridad electoral y los partidos políticos, ya que desde el mismo momento de la designación de los consejeros electorales en 2003 se excluyó a una de las principales fuerzas políticas al interior de la Cámara de Diputados.

Asimismo consideramos oportuno cerrar este apartado con el proceso llevado a cabo en 2011, fecha en la que hasta la conclusión de este escrito se llevó a cabo la última designación de consejeros electorales previa al caso Monex, pero además, bajo un esquema *ad hoc* y contraviniendo las normas que los diputados se auto impusieron en las convocatorias que al efecto se expidieron.

En este capítulo exteriorizamos a profundidad los procesos de designación de 2003, 2007, 2008, y 2011, de la misma manera presentamos la convocatoria que vio la luz en 2010, año en el que no se logró un acuerdo para nombrar consejeros electorales por motivos de lo más diversos que quedan explicitados en el estudio.

Para poder analizar una posible relación de causalidad entre la designación de los consejeros electorales y sus decisiones, fue menester indagar acerca de la trayectoria profesional y académica de aquellos que ocuparon un asiento en el Consejo General posterior a la elección de 2006, es decir aquellos que empezaron a desempeñar su función a partir de que ciertos funcionarios electorales del Consejo General fueron separados de su encargo por un transitorio constitucional, tal y como podrá verse en el cuerpo de la investigación en la materia.

En el cuarto apartado exponemos nuestro caso de estudio, el caso Monex, y lo hacemos a partir de una síntesis y sistematización de la información que tuvo a su alcance la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del IFE y a su vez el Consejo General.

Realizamos una exposición del caso de las tarjetas Monex, cuál fue su origen, qué elementos se presentaron y cuáles fueron las investigaciones y diligencias realizadas por la propia Unidad para llegar a un proyecto de dictamen al respecto.

Hemos elegido el caso Monex debido a la importancia que cobró en el Proceso Electoral Federal de 2012, ya que la compra y coacción del voto fueron los elementos más denunciados en el mismo, por lo que la decisión de multar o no al PRI se convirtió en un asunto posicionado en la agenda pública y como el tópico de mayor trascendencia en la elección presidencial de ese año.

Utilizamos los documentos publicados por el IFE para entender a cabalidad el monto de los recursos en disputa, su origen, su destino y su comprobación, temas centrales en la discusión que se generó alrededor de este tema.

En nuestro quinto apartado realizamos un análisis de los argumentos presentados en la sesión del Consejo General del IFE por parte de los consejeros electorales, dejamos sobre relieve las aseveraciones que realizó cada uno al efecto para poder encontrar la segunda parte de la relación de causalidad.

Es decir, este es el capítulo que cierra la relación de causalidad, en el que la propia voz de los consejeros electorales nos permite develar una defensa de intereses ajenos a la autoridad electoral en algunos casos en particular y en otros se demuestra vocación de servicio e imparcialidad, por lo que resultará un capítulo en el que se podrá observar si nuestra pregunta inicial y nuestra hipótesis se contestan afirmativa, negativa o parcialmente.

En el apartado final se exponen nuestras conclusiones y nuestras propuestas, en las que el lector podrá observar que las respuestas a nuestra investigación tienen diversos matices, por lo que fue necesario particularizar el caso de cada uno de los consejeros electorales que participaron en el tema de las tarjetas Monex.

En lo que atañe a nuestras propuestas debemos aclarar que decidimos tomar como base la reforma constitucional en materia político-electoral que fue aprobada en diciembre de 2013 por el Congreso de la Unión para realizar nuestras aportaciones personales, así como nuestras críticas que fueron vertidas a lo largo del texto y que tienen que ver con el actual diseño institucional para designar a los consejeros electorales.

De esta manera concluye nuestro análisis y aportaciones al efecto.

CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO

Democracia

Es menester que la voz democracia sea la premisa general para comenzar la definición de los conceptos que serán utilizados a lo largo de este texto, por lo que en un primer momento se disertará sobre este término para tener claridad cuando se presente en páginas ulteriores y que el lector sepa a qué nos referimos cuando hablamos de democracia.

“La definición etimológica de democracia es así, simplemente, que la democracia es el gobierno o el poder del pueblo”¹ es el punto de partida, al ser ésta la definición más general, además de que “cuando acudimos a la raíz etimológica estamos seguros de empezar sobre fundamentos genuinos”², adicionando que ésta es la que más años ha tenido vida, puesto que es la que los grandes sabios antiguos como Platón y Aristóteles nos la ofrecen en sus magnas obras “La República” y “La Política” al hablarnos de las diversas formas de gobierno y sus deformaciones, Aristóteles sostiene que “La tiranía, en efecto, es la monarquía en interés del monarca; la oligarquía, en interés de los ricos y la democracia en el de los pobres, y ninguna de ellas mira a la utilidad común”³

Con el sustento de las autoridades clásicas, el Doctor Patricio Marcos nos dice que la democracia existe “cuando los libres, que son también los pobres y la mayoría, son los socios del gobierno”⁴. Con ello quiere decir que para los antiguos la democracia era la forma de gobierno en la que las personas llenas de límites internos y externos eran los que gobernaban.

De la misma forma, Norberto Bobbio apunta que Aristóteles hace una clasificación en la que: “la distinción entre formas buenas y malas de gobierno, el término “democracia” lo emplea para designar al gobierno popular malo. Allí donde describe al pueblo presa de los

¹ Sartori, Giovanni. Teoría de la democracia. Tomo I El debate contemporáneo. Alianza Universidad. Madrid. 2007, p. 41.

² Ídem.

³ Aristóteles, La política, Editorial Porrúa, México, 2007, p. 271

⁴ Marcos Giacoman, Patricio. Diccionario clásico y literario de la democracia antigua y moderna. Tomo I, Miguel Ángel Porrúa-Senado de la República LXI Legislatura-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2010, p. 451 (voz Definición)

demagogos, de los aduladores y corruptores, la democracia como un gobierno que no es mejor que el tiránico”⁵

La democracia surge como una forma de gobierno impura al ser degeneración de la politeia o de la República como se tradujo al latín, pero al paso del tiempo, la literatura sobre la política le ha otorgado una carga valorativa al concepto de democracia diametralmente opuesto al que en antaño se utilizó. El por qué ha cambiado la carga valorativa es materia de otro estudio, por lo que aquí únicamente basta mencionarlo.

Dice Bobbio: “Entre la democracia de los antiguos y la de los modernos efectivamente resaltan dos diferencias, una analítica y otra axiológica”⁶, la diferencia analítica o descriptiva tiene que ver con el hecho de que los antiguos utilizaban la democracia directa y los modernos la representativa y la cuestión axiológica es que para los antiguos la democracia era una desviación y para los modernos es una forma de gobierno altamente honorable.

Para fines analíticos nosotros nos referiremos a la democracia en su acepción moderna, es decir, hablaremos de una democracia representativa o como llamaremos más adelante, una democracia liberal de masas.

Hecha esta advertencia y este breve, pero necesario reparo entre las diferencias de cómo surge la democracia, así como su entendimiento por los antiguos y el paso a la democracia representativa damos paso a los distintos autores que nos proporcionan ideas sobre qué es la democracia.

En un texto que sirve de guía para este apartado, Leonardo Morlino nos presenta un recorrido sobre las posibles definiciones de democracia a través de las autoridades que escriben literatura al respecto, comenzando con Robert Dahl.

Este autor en “La poliarquía” señala: “Son democracias todos los regímenes que se distinguen por la garantía real de la más amplia participación política de la población adulta femenina y masculina y por la posibilidad de disenso y oposición”⁷, en este primer acercamiento

⁵ Bobbio, Norberto. Teoría general de la política. Edición de Michaelangelo Bovero. Editorial Trotta. Madrid, 2005, p. 406

⁶ *Ibidem*, p. 401.

⁷ Citado en: Morlino, Leonardo. Democracias y democratizaciones. Centro de estudios de política comparada. México, 2005, p. 35

encontramos que es la participación amplia, así como la posibilidad de más de una opción a través de la oposición y la posibilidad de disentir los elementos que para Dahl son condiciones necesarias para que la democracia exista.

Un gobierno sin oposición, sin competencia entre éste y sus antagonistas no puede ser considerado como democrático desde la óptica que nos presenta Robert Dahl.

Para Dahl la democracia es “el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos”⁸, por lo que la satisfacción de necesidades a un número casi generalizado de los ciudadanos es otro punto que nos permite vislumbrar qué es la democracia para Dahl.

Las ocho condiciones de un gobierno democrático que genera Dahl como indicadores para establecer cuándo un país es o no democrático son referencia obligada para entender un gobierno democrático por lo que a continuación las enumeramos:

- 1) Libertad de asociación.
- 2) Libertad de expresión.
- 3) Libertad de voto.
- 4) Elegibilidad para el servicio público
- 5) Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo.
 - 5a) Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos.
- 6) Diversidad de fuentes de información.
- 7) Elecciones libres e imparciales.
- 8) Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.⁹

Dice el autor que la explicación de cada una de ellas es tan obvia que la pasará por alto, consideramos que es verdad y no es necesario ahondar en ellas, puesto que son condiciones mínimas que el lector podrá aprehender sin necesidad de ser extensivo en ellas.

Asimismo, resulta indispensable la definición de Bobbio, él asevera que es “el “poder en público”. Utilizo esta expresión sintética para indicar todos aquellos mecanismos

⁸ Dahl, Robert A, La poliarquía. Participación y oposición. Editorial Tecnos. España. 1989. P. 13

⁹ *Ibidem*, p. 15

institucionales que obligan a los gobernantes a tomar sus decisiones a la luz del día, y permiten a los gobernados “ver” cómo y dónde se toman dichas decisiones”¹⁰.

La referencia a “el poder en público” además de la idea de la claridad en la toma de las decisiones, relata el pensamiento de personas activas, informadas, y que son conscientes de sus derechos.

Bobbio asegura que las decisiones en una democracia son tomadas por individuos, que posteriormente generarán una colectividad soberana abstracta que algunos autores llaman de forma confortable: pueblo, pero el soberano no es el pueblo, sino todos los ciudadanos. El pueblo es una abstracción cómoda pero al mismo tiempo, como he dicho, falaz; los individuos, con sus defectos e intereses, son una realidad”¹¹

Otro autor que es indispensable para el estudio de la democracia es Giovanni Sartori, ya que ha dedicado más de un texto a la definición del término en comento. Para Sartori la democracia es un sistema ético-político que “existe sólo mientras sus ideales y valores la crean”¹². Sartori es minucioso e incisivo en recordarnos que para el estudio de la democracia debemos tomar en cuenta la definición descriptiva y la prescriptiva, es decir, lo que en la realidad es la democracia y el ideal de la misma.

Hay una interacción entre la prescripción y la descripción ya que ninguna de las dos puede, por sí misma, darnos una definición aceptable (para Sartori) de lo que es democracia, por lo que “el ideal democrático no define la realidad democrática y viceversa, una democracia real no es ni puede ser una democracia ideal... (así mismo, nos advierte) que la democracia resulta de, y es conformada por, las interacciones entre sus ideales y su realidad, el empuje del deber y la resistencia del es”¹³

A final de cuentas, Sartori llega a la conclusión de que “elegir a los gobernantes, tener opciones electorales (que permitan cambiar el voto), expresar disenso, constituyen la

¹⁰ Bobbio, Norberto, Op. Cit. p. 418

¹¹ *Ibíd*em, p. 411

¹² Sartori, Giovanni. Op. Cit. p. 26

¹³ *Ibíd*em, p. 27

denotación mínima de la palabra democracia”¹⁴ por lo que tenemos ya más clarificado el concepto.

Para Leonardo Morlino, la participación y el disenso son dos elementos indispensables de una democracia liberal de masas¹⁵ (como él la llama) y que por supuesto debemos recordar en el contexto de la definición de la voz democracia. En seguida este autor se cuestiona:

Cuáles son las normas y las instituciones que distinguen a un régimen democrático. Se pueden indicar al menos los siguientes aspectos: el conjunto de reglas formales o procedimientos que disciplinan el voto de sufragio universal: las elecciones libres, correctas, competitivas, periódicas; una estructura decisional y de control seleccionada por las normas ya mencionadas, que corresponde con frecuencia a una asamblea parlamentaria; un primer ministro un gobierno responsable hacia el parlamento o surgido de una elección directa por parte del cuerpo electoral; un conjunto de estructuras de intermediación representadas por los partidos y las organizaciones de interés¹⁶.

De nueva cuenta tenemos puntos de coincidencia entre lo que presentan Dahl, Sartori y Morlino; todos ellos coinciden en la existencia de procedimientos para elegir a las personas que serán los portavoces de los electores. Pero la sola existencia de los mecanismos electorales no es suficiente, *il faut* que sean causas institucionales libres, periódicos, correctos y competitivos.

Los autores coinciden, aunque en ocasiones de forma no explícita, en la preexistencia de una estructura normativa que regula las relaciones entre los aspirantes a gobernar y de la misma forma la anterioridad de partidos políticos que serán los encargados de participar directamente como vínculo entre las mayorías y las minorías gobernantes.

El primer presupuesto (un entramado normativo que regule el acceso al poder) es sin duda la parte procedimental de la democracia, sustento sin el cual no se puede establecer una forma de gobierno democrática, al efecto nos dice Schumpeter. “el método democrático es el instrumento institucional para llegar a decisiones políticas, con base en el cual los individuos particulares obtienen poder de decidir a través de una competición que tiene por objeto el voto popular”¹⁷

¹⁴ Sartori, Giovanni. ¿Qué es la democracia? Editorial Patria, México. 1997. P 254

¹⁵ Morlino, Leonardo, Op. Cit, p. 36

¹⁶ *Ibidem*, pp. 37-38

¹⁷ Citado en: *Ibidem*, p. 39

El procedimiento democrático es la forma que posibilita y garantiza que el fondo o la sustancia del tema, sea decidido a través de los mecanismos previstos por las formas mismas. De esta manera encontramos que una premisa de la democracia es el propio método democrático.

No todas las decisiones pueden ser tomadas a través del método democrático, advertencia hecha, puesto que este régimen se fundó sobre ciertos presupuestos socioeconómicos, tales como la propiedad privada, hecho que no puede ser alterado por esta vía.

Hasta ahora tenemos algunas condiciones mínimas para la existencia de la democracia, pero no tenemos una definición genética, es decir, aquella que nos explique el nacimiento y la formación del régimen democrático, por lo que nuevamente Morlino nos dice que la democracia es: “aquel conjunto de normas y procedimientos que resultan de un acuerdo-compromiso para la resolución pacífica de los conflictos entre los actores sociales, políticamente relevantes y los actores institucionales presentes en la arena política”¹⁸.

Encontramos nuevos elementos; las normas y los procedimientos ya han quedado explicados, por lo que ahora resaltamos el acuerdo-compromiso y la resolución pacífica. El primero se refiere a la preexistencia de un contrato social en el que las partes integrantes de un régimen pactan que el método democrático será el procedimiento a seguir para la resolución de los conflictos políticos, por lo que queda descartada (he aquí la importancia del segundo punto) la posibilidad de la violencia como forma de acceder al poder.

De igual forma, la resolución pacífica presupone desacuerdos, disenso y conflicto, pero, al mismo tiempo, serán los resultados decisionales tomados por la mayoría los que los resuelvan, sin dejar de tomar en cuenta lo expresado por las minorías. La incertidumbre sólo tendrá cabida en el resultado de las decisiones tomadas, pero siempre sobre la base de la certidumbre de las reglas, por lo que “la propia incertidumbre sea relativa y limitada”¹⁹.

La representación de los intereses debe ser lo más amplia posible, por lo que también la democracia liberal de masas o democracia representativa presupone la existencia de instancias de representación, tales como los parlamentos o las asambleas, palestras donde se

¹⁸ *Ibíd.*, p. 41

¹⁹ *ídem*

llevará a cabo la discusión de los asuntos que conciernen al destino político de cualquier régimen.

Nos dice Morlino que “para definir una democracia ideal es necesario, por consiguiente, partir de los principios que la fundan, podría encontrar un amplio acuerdo el postulado según el cual los dos valores que una democracia moderna deberá realizar son la libertad y la igualdad”²⁰.

Por lo que la libertad de los individuos y la igualdad entre los mismos son causas primeras de la democracia y sin ellas no es posible presumir la existencia de un régimen democrático. Al mismo tiempo, es necesario que los ciudadanos sean activos para que puedan promocionar su libertad y su igualdad, que sean interesados en informarse y en participar, únicamente de esta forma se estarán practicando los valores de la democracia.

Es menester señalar ciertas bondades de la democracia, como son: “un poder judicial independiente y un sistema funcional de resolución de los conflictos privados y públicos, la ausencia de corrupción y criminalidad extendida sobre el territorio, y la presencia de un sistema de información plural y neutro”²¹. Sin duda son trascendentes, pero hacemos énfasis en que no son precondiciones de un régimen democrático, sino un abanico de sus posibles beneficios, ya que en un régimen autocrático, jamás habrá información neutra, únicamente será la oficial sin posibilidades de más opciones, el poder judicial dependerá de los líderes políticos y no será una instancia jurisdiccional alejada de pugas partidistas, etc.

Adicionando la idea anterior acerca de una democracia como opuesta a otra forma de gobierno y sus respectivos efectos positivos, Bobbio nos dice que: “La única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*”²²

Recapitulando, ya se ha dicho que la democracia de la que hablamos es una democracia representativa, no directa, en ella se presupone competencia para el acceso al poder y

²⁰ Ibídem, p. 44

²¹ Ibídem, p. 47

²² Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica. México. 2007, p. 21

oposición en el gobierno, cuenta con amplia participación tanto femenina como masculina, satisface en buena medida las necesidades de los ciudadanos, posee las ocho garantías institucionales expuestas por Dahl, cuenta con elecciones libres, correctas, competitivas, periódicas, tiene una estructura normativa que regula el acceso al poder y permite la resolución pacífica de los conflictos, además existen instancias de representación amplia de los intereses de los ciudadanos, hay más de un partido político, tiene como valores fundamentales la libertad y la igualdad y las decisiones se toman a la luz pública.

Para concluir, la regla de la mayoría es la regla de la democracia, pero la influencia de la mayoría es confiada a una minoría que es electa por la primera a través de cierto mecanismo (sistema electoral) para que sea asegurada la voluntad de la mayoría, con la existencia de un sentido de reciprocidad entre los gobernantes y los gobernados, ese es el espíritu de la democracia representativa, por lo que es así como se entenderá este concepto adicionado con todos los presupuestos del párrafo anterior.

Este conjunto de premisas generan la definición de la forma de gobierno democrática que utilizaremos a lo largo de esta investigación.

Para dar paso a nuestro siguiente concepto, recuperamos una cita de Bobbio que señala que “Uno de los mayores teóricos de la democracia moderna, Hans Kelsen, considera que el elemento esencial de la democracia real (...), es el método de selección de los dirigentes, o sea, las elecciones”²³.

Elecciones y sistemas electorales

Toca el turno de las definiciones de lo que entenderemos por elecciones y por sistema electoral, en un primer momento abordaremos la voz elecciones a partir de las premisas expuestas por Dieter Nohlen por un lado y de Jean Marie Cotteret desde otro.

Vale comenzar utilizando la definición que nos proporciona la Real Academia de la Lengua, ésta define una elección en su cuarta acepción como una “Emisión de votos para designar cargos políticos o de otra naturaleza”²⁴, en este primer acercamiento encontramos que una

²³ Bobbio, Norberto, Op. Cit. p. 402

²⁴ <http://lema.rae.es/drae/?val=elecciones> En línea, Consultado el 27 de febrero de 2013

elección consta de la acción de sufragar por parte de algún cuerpo elector para realizar una designación de cargos públicos o de cualquier otra índole.

Lo anterior nos sirve de manera excepcional puesto que Nohlen define a las elecciones como “la designación de representantes a través del voto del electorado”²⁵. Como ya se ha visto en la definición de democracia en párrafos anteriores, las elecciones representan un aspecto capital para el desarrollo de la misma, pero “las elecciones representan una *técnica* de designación de representantes”²⁶ por lo que no tienen un contrato de exclusividad con la forma de gobierno democrático, ya que bien pueden ser utilizadas en otros regímenes, no obstante, la democracia no existe sin elecciones, “sin elecciones, sin la abierta competencia por el poder entre fuerzas sociales y agrupaciones políticas, no hay democracia”.²⁷

De igual manera, Cotteret nos habla de la operación electoral, la cual nos dice “puede ser definida como un conjunto de procedimientos, actos jurídicos y materiales, que conducen principalmente a la designación de los gobernantes por los gobernados”²⁸, por lo que la operación electoral no es más que la elección misma a través de todos los procesos (el sistema electoral) para la concreción de la contienda electoral.

Se habla de que en las elecciones los ciudadanos ejercen el sufragio, que nosotros entenderemos como “el derecho reconocido en la norma constitucional a participar en la determinación de la orientación política general mediante la designación de sus representantes o mediante la votación de aquellas propuestas que les sean sometidas”²⁹, por lo que el sufragio es la expresión por la cual se eligen a los representantes.

Al efecto Cotteret dice: “el sufragio es, primeramente “la organización política del asenso”, si tomamos una expresión de Maurice Hauriou. Al elector se le pide que dé su opinión en todos los procedimientos refrendarios. Pero el sufragio es también, y sobre todo, la elección de los elegidos por el elector. Ya no se trata de participar en una decisión política, sino en la

²⁵ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. México. 1998, p. 11

²⁶ *Idem*.

²⁷ *Ibidem*, p. 14

²⁸ Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude, *Los sistemas electorales*, oikos-tau, Barcelona, 1973, p. 15

²⁹ Alcubilla, Enrique Armando, *Sufragio*, Diccionario electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, S/P, en línea:

http://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/BuscadorCategoria.aspx?contenidoid=3c2b8415-35f8-418e-a3eb-acf153bb1dc5&Cat=Diccionario_Electoral&Portal=CAPEL Consultado el 27 de febrero de 2013

designación de un representante.”³⁰, en este punto encontramos otra cuestión que merece ser resaltada, en la expresión del voto, el elector elige a la persona que le representará en la toma de decisiones, pero no coincidimos con el autor en el hecho de que el sufragio no sea una decisión política, ya que es una de las más grandes expresiones de participación política en las actuales democracias liberales de masas.

Ahora, dejando de lado por cuestiones analíticas a las elecciones en otro tipo de regímenes tales como autoritarios o totalitarios, nos concentraremos en las especificidades de las elecciones en el contexto de la democracia.

Con esta advertencia hecha consideraremos que en los regímenes democráticos “para ejercer realmente el sufragio, el elector debe tener oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección”³¹ la primera característica se refiere al acto mismo de que los ciudadanos tengan el derecho de expresar sus preferencias políticas por medio del voto y la segunda hace referencia a poder decidirse entre las opciones políticas que se le muestran en la boleta electoral.

Las anteriores condiciones, la oportunidad y la libertad de elegir, tienen que estar contempladas y garantizadas por la ley, “cuando estas condiciones están dadas, se habla de elecciones competitivas; cuando se niegan la oportunidad y libertad de elegir, se habla de elecciones no competitivas; y cuando se limitan de alguna manera, la oportunidad y la libertad, se habla de elecciones semicompetitivas”³²

Para que la democracia se desarrolle es menester la existencia de elecciones, pero ahora también debemos ponerle apellido a este proceso, se necesita que sean elecciones competitivas, aquellas en las que hay más de un partido político y los ciudadanos tienen la oportunidad y la libertad de elegir.

Existen ciertos principios que permiten que las elecciones competitivas gocen de legitimidad, es decir, de la aceptación de los resultados por parte de los contendientes y de los electores. Nohlen señala los siguientes:

³⁰ Cotteret, Jean Marie, Op. Cit. p. 33

³¹ Nohlen, Dieter, Op. Cit. p. 12

³² Ídem.

- a) La propuesta electoral
- b) La competencia entre candidatos
- c) La igualdad de oportunidades en el ámbito de la candidatura
- d) La libertad de elección que se asegura por la emisión secreta del voto
- e) El sistema electoral no debe provocar resultados electorales peligrosos para la democracia
- f) La decisión electoral limitada en el tiempo sólo para un periodo electoral³³.

La propuesta electoral hace referencia a las plataformas políticas de los candidatos y a que éstas puedan circularse de forma generalizada, la competencia entre candidatos es el hecho de la existencia de más de una propuesta electoral, la igualdad de oportunidades atañe a las condiciones de equidad en la contienda para que se tengan las mismas circunstancias para acceder al cargo en disputa, la libertad de elección asegurada por la secrecía del voto habla de que para garantizarse la libertad de elegir se requiere que no se conozca el sentido del voto para evitar presiones, amenazas o represalias, que el sistema electoral no genere perversiones a la democracia tiene que ver con que la conversión de votos en escaños no permita de forma desmedida la sobre y la subrepresentación y por último, la temporalidad de los cargos tiene que estar acotada en periodos previamente establecidos. La rotación de las personas en los puestos de elección es signo de una democracia.

A través de estas premisas, las elecciones competitivas cobran legitimidad como mecanismo para designar representantes desterrando la vía violenta, pero además, la elección es, en sí misma, una fuente de legitimidad del sistema político en su conjunto y en específico “un gobierno surgido de elecciones libres y universales se reconoce como legítimo y democrático”³⁴.

Además de servir de fuente de legitimidad las elecciones competitivas cumplen algunas funciones principales, tales como las siguientes:

- Expresar la confianza del electorado en los candidatos electos.

³³ *Ibíd*em, pp. 12-13

³⁴ *Ibíd*em, p. 14

- Constituir cuerpos representativos funcionales.
- Controlar al gobierno³⁵.

Las tres funciones de las elecciones resultan muy transparentes y son éstas las más importantes, por lo que únicamente las enunciaremos para resaltar que si bien es cierto las elecciones pueden cumplir estas funciones, existen más elementos que deben tomarse en cuenta para el estudio de sus efectos, entre ellos destacamos los tres factores estructurales que determinan el contexto de las elecciones:

- a) La estructura del sistema social
- b) La estructura del sistema político
- c) La estructura del sistema de partidos³⁶

La primera es la forma en la cual la sociedad está estructurada, sus grupos étnicos, clases sociales, religión, idioma y demás factores sociológicos que inciden en el ideario social de los individuos, la segunda es la manera en que el poder está dividido y cómo es que se ejerce, si se tiene un régimen presidencial o parlamentario, alguna variación entre ambas, etcétera y la tercera hace referencia al número y tamaño de los partidos que contienden en la arena electoral.

Debemos remarcar nuevamente que las elecciones dependen de más elementos como los anteriormente enunciados, pero Nohlen nos enumera todas las que él considera como funciones de las elecciones, con el resguardo de que la mayoría de las mencionadas pueden tenerse en sociedades homogéneas sin profundos clivajes con un régimen parlamentario y un sistema de pocos partidos:

- Legitimación del sistema político y del gobierno de un partido o coalición de partidos.
- Expresión de confianza en personas y partidos.
- Reclutamiento de élites políticas.
- Representación de opiniones e intereses del electorado.
- Ajuste de las instituciones políticas a las preferencias del electorado.

³⁵ *Ibíd.*, pp. 16-17

³⁶ *Ibíd.*, pp. 17-18

- Movilización del electorado en torno a valores sociales, metas y programas políticos e intereses político-partidistas.
- Concientización política de la población mediante la determinación de problemas y exposición de alternativas.
- Canalización de los conflictos políticos mediante procedimientos pacíficos.
- Integración de la pluralidad social y formación de una voluntad común políticamente viable.
- Estímulo de la competencia por el poder con base en alternativas programáticas.
- Designación del gobierno mediante formación de mayorías parlamentarias.
- Establecimiento de una oposición capaz de ejercer control.
- Oportunidad de cambio de gobierno³⁷.

Las elecciones son un concepto que va de la mano al de sistema electoral, puesto que éste será la forma por la cual los electores podrán ejercer su voto para elegir a sus representantes, por lo que “debemos entender por sistema electoral el modo de cómo los electores expresan sus preferencias políticas en votos en el acto de votación y cómo se traducen esos votos en escaños cuando se trata de elegir un Parlamento o un poder gubernativo o cuando se trata de elecciones presidenciales”³⁸, como se advirtió antes, las elecciones no son un ente aislado y sus efectos dependen de diversos factores, uno de ellos es justamente el sistema electoral.

“Los sistemas electorales contienen, desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños”³⁹, de forma llana el sistema electoral, específicamente en una elección legislativa, es el mecanismo por el cual los votos se traducen en escaños.

Para poder clasificar los tipos de sistemas electorales debemos recurrir a las categorías más básicas, como lo son el sistema electoral mayoritario y el de representación proporcional. El

³⁷ *Ibíd*em, p. 18

³⁸ Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia: Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, Universidad Nacional Autónoma de México-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005, pp. 79-80.

³⁹ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. México. 1998, p. 35.

primero, “el escrutinio mayoritario. Se trata de un modo de escrutinio al término del cual al candidato que ha obtenido más votos se le proclama elegido”⁴⁰, el segundo, el de representación proporcional se refiere al objetivo mismo de su nombre “atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandatos proporcional a su fuerza numérica”⁴¹.

En palabras de Mark Payne “la clasificación más básica y conocida establece una diferencia entre los sistemas mayoritarios y los de representación proporcional. Los mayoritarios son los que asignan los escaños en cada circunscripción al candidato(s) con mayor número de votos”⁴² y haciendo referencia a los segundos: “los sistemas de representación proporcional son aquellos en que los escaños se adjudican de acuerdo con el porcentaje de votos que obtenga cada partido. La intención es reflejar en el Poder Legislativo la heterogeneidad política del electorado. Existen dos tipos de sistemas clásicos de representación proporcional: la representación proporcional “pura”...donde existe una circunscripción electoral única (el país entero) cuyos votos totales determinan la asignación de escaños, y otro donde se elige un gran número de legisladores por circunscripción”⁴³.

En síntesis, el sistema electoral mayoritario es aquél en el que el candidato que obtenga más votos gana automáticamente y el sistema electoral de representación proporcional es el que asigna escaños intentando plasmar el pluralismo político en el Poder Legislativo a partir de los porcentajes de votación.

Existen mixturas entre ambos principios, como el caso mexicano, en el que el sistema electoral es segmentado, de tal forma que combina el principio mayoritario con el de representación proporcional para la integración de su Poder Legislativo.

Los sistemas electorales son también una elección, ya que son diseñados por personas que poseen intereses que se plasman en el sistema, por lo que “La elección de los sistemas electorales es importante porque éstos producen graves consecuencias políticas,

⁴⁰ Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude, *Los sistemas electorales*, oïkos-tau, Barcelona, 1973, p. 63

⁴¹ *Ibíd.*, pp. 76-77.

⁴² Payne, Mark, *et al. La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID-IIDAE, México, 2005, p. 94.

⁴³ *Ibíd.*, pp. 94-95.

especialmente sobre el número de partidos políticos y la composición de las asambleas y los gobiernos”⁴⁴

Los hacedores de los sistemas electorales deben tener en cuenta que el diseño tiene consecuencias en el número de partidos, la posibilidad de acceso a los puestos de representación, el sistema de gobierno, etcétera. Por lo que el contexto es decisivo y se tiene que tomar en cuenta en el momento de establecer los mecanismos de acceso al poder público.

Los sistemas electorales no son variables completamente independientes, como nos lo dejan ver Colomer y Nohlen, el primero desde el punto de vista de que son hechos por personas autointeresadas y por lo tanto con el objetivo de preservar su estancia en los cargos o su fácil acceso a éstos, y el segundo sostiene que “el factor sistema de partidos políticos es una variable clave que siempre influye en la propia selección del sistema electoral, y a través del sistema electoral seleccionado se llega a realimentar el sistema de partidos políticos, variable independiente importantísima en la forma de decisión acerca de la variable dependiente, del sistema electoral”⁴⁵

Los sistemas electorales, vistos desde esta perspectiva tienen dos tipos de efectos, en los que Duverger ya había llamado la atención, se trata de los efectos mecánicos y psicológicos. “Los mecánicos resultan de la lógica matemática que domina la relación entre los elementos técnicos de un sistema electoral”⁴⁶, se trata de la forma en que los votos son traducidos en escaños a través de la fórmula matemática elegida para tal efecto.

Por ejemplo, en el marco de estos efectos, encontramos a la sobrerrepresentación y a la subrepresentación como posibilidades de la aplicación de las fórmulas matemáticas, la primera es el hecho de que en el Poder Legislativo determinado partido político posea un porcentaje de escaños más elevado que el porcentaje de votación que obtuvo, el segundo es a la inversa, en especial con sistemas electorales de mayoría relativa en circunscripciones

⁴⁴ Colomer, Josep M. *Cómo votamos*, editorial Gedisa, Barcelona, 2004, p. 25.

⁴⁵ Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia: Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, Universidad Nacional Autónoma de México-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005, p. 82.

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 84.

uninominales en los que el partido que pierde no tiene acceso a escaños y por lo tanto tiene más porcentaje de votación de representación.

En el caso de los efectos psicológicos, “son los efectos que emanan del comportamiento del elector inducido por un sistema electoral que depende de la comprensión del sistema electoral, de su funcionamiento y de la estrategia electoral del votante”⁴⁷

Además, “son el resultado de las reacciones del electorado y los actores políticos ante las limitaciones y oportunidades que plantea la normativa electoral con el paso del tiempo”⁴⁸, por mencionar un ejemplo de estos efectos encontramos el fenómeno del “voto útil” en el que los electores difícilmente le proporcionarán su voto a un partido o candidato con pocas posibilidades de ganar.

Los anteriores efectos son predecibles desde el punto de vista teórico, pero no debemos olvidar que el sistema electoral interactúa con otros elementos y que las circunstancias de aplicación son cambiantes, por lo que cada caso debe explicarse por separado para entender los diversos efectos así como las funciones que cumple el sistema electoral.

El sistema electoral tiene que cumplir con diferentes funciones dependiendo del contexto específico y de la preponderancia que los hacedores dan a cada una, por lo que “Lo primero a destacar es que son más de una. Lo segundo, que son diferentes, pero no totalmente excluyentes. Lo tercero, que el arte del diseñador reside precisamente en tomarlas al mismo tiempo adecuadamente en cuenta”⁴⁹.

Las funciones principales son la representación, la efectividad y la participación. La representación atañe a “si el proceso político representa adecuadamente la heterogeneidad del tejido social”⁵⁰, es decir, si las dimensiones políticas de un país están proporcionalmente representadas en los cuerpos de decisión.

“La segunda función es la concentración, efectividad, a través de la formación de mayorías estables”⁵¹, la propia idea de gobierno requiere de la integración de cuerpos mayoritarios que

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 85.

⁴⁸ Payne, Mark, *Op. Cit.* p. 92.

⁴⁹ Nohlen, Dieter, *Op. Cit.* p. 89.

⁵⁰ Payne, Mark, *Op. Cit.* p. 93.

⁵¹ Nohlen, Dieter, *Op. Cit.* p. 91.

permitan la toma de decisiones sin pantanosas discusiones, pero la efectividad puede contraponerse en ocasiones a la representación, puesto que un partido político que gobierne en solitario será más efectivo que cuando tiene que negociar con opositores, por lo que el diseñador debe tomar en cuenta a qué se le quiere dar más peso.

“La tercera función es la participación...El concepto se refiere a la capacidad del elector/la electora de votar no sólo por un partido político, sino de elegir entre personas, de poder entregar un voto personal...el objetivo es establecer una relación de conocimiento y confianza entre los electores y sus representantes”⁵², en este punto se hace referencia a la posibilidad de que el elector tenga cercanía con sus representantes para que la relación entre ambos sea una forma de generar beneficios para los electores haciendo que éstos conozcan y exijan a sus representantes.

Para Nohlen estas tres son las funciones primordiales que cumplen los sistemas electorales, cada una en su justa proporción de acuerdo al diseño instrumentado y a las condiciones que imponga en contexto en el que se desempeña, pero además existen otras dos de menor importancia, pero que también deben tomarse en cuenta.

Por lo que “la cuarta (función) es la simplicidad o la transparencia del sistema electoral. Es importante que el votante entienda bien la boleta electoral y que sepa más o menos lo que está pasando con su voto. Y la quinta y última es la función de legitimidad”⁵³ la transparencia y la legitimidad son secundarias, pero no son prescindibles, ya que si el elector no comprende qué sucede con su voto no puede existir participación como función del sistema e incluso se puede llevar a un fenómeno de anulación por ignorancia.

La quinta función engloba a todas, el sistema electoral debe ser, ante todo, un mecanismo legitimador de los gobiernos que surjan de él.

Partido político

Es momento de hablar de lo que se entenderá por partido político en esta investigación, pero antes de comenzar a disertar sobre el tema en comento, es menester realizar una advertencia, porque la definición que se ofrezca de partido político será operativa, es decir, aplicable a

⁵² Ídem.

⁵³ Ibídem, p. 92.

este texto. Se hace de esta manera porque no es nuestro objetivo realizar un tratado sobre partidos políticos, sus orígenes, su estructura o sus funciones, sino, se trata de construir un concepto que nos deje clara la base común de entendimiento de los términos utilizados a lo largo de este escrito.

Dicho lo anterior, comenzaremos por explicar que la concepción moderna de partido político data de aproximadamente un siglo, nos dice Duverger que: “En 1850, ningún país del mundo (con excepción de Estados Unidos) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos”⁵⁴.

Duverger sostiene que “los partidos actuales se definen mucho menos por su programa o por la clase de miembros que por la naturaleza de su organización: un partido es una comunidad con una estructura particular”⁵⁵.

Sartori nos dice al respecto del origen de los partidos que “el término “partido” empezó a utilizarse, sustituyendo gradualmente al término derogatorio de “facción”, al irse aceptando la idea de que un partido no es forzosamente una facción, que no es forzosamente un mal y que no perturba forzosamente el *bonum commune*”⁵⁶.

La palabra partido tiene una expresión básica de la idea de parte, pero al igual que diversas organizaciones sociales, como los movimientos, los clubes, los sindicatos, etc., aglutinan a una porción de la sociedad respecto a algún tema en específico, por lo que, si bien es cierto un partido quiere dar a entender la idea de una parte, no es esto lo que define a un partido político.

Hay una transformación de la palabra parte en partido, es en ese punto que Sartori afirma que “cuando la palabra “parte” se convierte en “partido”, disponemos, pues, de un término que está sometido a dos atracciones semánticas opuestas: por una parte, la derivación de *partire*, dividir, y por la otra, la asociación con participar y, en consecuencia, con compartir”⁵⁷. Y estas dos asociaciones semánticas como las llama Sartori nos dan más luz al

⁵⁴ Duverger, Maurice. Los partidos políticos. Fondo de Cultura Económica. México. 2006, p. 15

⁵⁵ *Ibidem*, p. 11

⁵⁶ Sartori, Giovanni. Partidos y sistemas de partidos. Alianza. Madrid. 1994, p. 17

⁵⁷ *Ibidem*, p. 19

efecto, pues se comunica que un partido es parte de algo, en este caso parte de la sociedad, pero al mismo tiempo se asocia con participar, por lo que se puede hablar de una parte participativa, la pregunta es en qué participa.

Aquí es preciso apuntar una primera definición, ésta nos la ofrece Edmund Burke: “Un partido político es un grupo de hombre unidos para fomentar, mediante acciones conjuntas, el interés nacional, sobre la base de algún principio determinado en el que todos están de acuerdo”⁵⁸, este acercamiento nos deja más clara la idea de parte al referirse al partido político como un grupo, o como un cuerpo, asimismo, nos permite entrever la idea de un principio alrededor del cual se entrelazan los individuos que conformarán al partido, pero en lo que no coincidimos es en la promoción del interés nacional, hoy en día resulta más complejo hablar de un interés nacional único, en especial en un contexto de pluralismo político, más allá del tan manido bien común.

De igual forma esta definición nos permite vislumbrar la idea de medio, que los partidos son un medio entre los individuos y sus fines, al efecto serán fines políticos. Por lo que los partidos tienen una búsqueda por el poder, que debe diferenciarse de la que tienen las facciones, Sartori, citando a Burke nos dice “esta generosa ambición de poder...(la del partido) se distinguirá fácilmente de la lucha mezquina e interesada por obtener puestos y emolumentos y esto último es una espléndida definición del objetivo de las facciones”⁵⁹.

Aquí encontramos que los partidos son una parte participativa de la sociedad que busca el poder, pero no de forma alevosa y mezquina, no obstante las mezquindades individuales no se eliminan por los partidos y los individuos que en ellos participan también tienen intereses individuales y pueden buscar únicamente los emolumentos, porque no son altruistas.

Para ir redondeando esta idea, podemos concluir de manera preliminar que se puede identificar a los partidos políticos diferenciándolos de las facciones, que los partidos forman una parte del todo y que los partidos son mecanismos o conductos de expresión⁶⁰, por lo que, con ayuda de Sartori apuntaremos cada una de éstas.

⁵⁸ Burke, Edmund, Textos políticos, Fondo de Cultura Económica, México, 1942, p. 289

⁵⁹ Sartori, Giovanni, Op. Cit, p. 27

⁶⁰ *Ibidem*, p. 51

Los partidos nos son bondadosos y como se mencionó antes, no se eliminan los egoísmos o la falta de escrúpulos, cabe entonces mencionar cómo diferenciar cabalmente a los partidos de las facciones, pues tenemos que lo que “varía son los procesos y las presiones a que han de someter esos impulsos”⁶¹.

En el caso de la concepción como parte, debemos entender a la comunidad política como un todo que es plural, que además está formado por partes y es resultado de la interacción de éstas, por lo que los partidos son indispensables, porque, si bien es cierto, son una porción del todo deben adoptar un enfoque “*no parcial del todo*”⁶².

Los partidos sirven para la consecución de beneficios colectivos y son un medio para vincular a los ciudadanos con el gobierno, son una herramienta para que los integrantes de la sociedad ocupen los puestos de representación popular y por lo tanto el medio por excelencia para los fines políticos.

Hasta aquí tenemos que un partido es una parte participativa de la sociedad con fines políticos y que sirve como medio de acceso al poder, por lo que hace la gran diferencia es el sendero que ocupan para ingresar al poder, el único legítimo son las elecciones, desterrando la violencia. Sartori nos dice: “*Un partido es cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos*”⁶³.

Teniendo esto como referencia y como definición operativa, a continuación retomaremos a Panebianco para abordar la manera en que se organiza un partido, retomaremos su teoría de los incentivos organizativos, las zonas de incertidumbre y de la coalición dominante para entender la manera en que interactúan estas organizaciones con sus integrantes.

Panebianco propone iniciar con la investigación de la estructura de poder de un partido, porque para él es donde la literatura sobre el tema tiene un vacío importante que a menester llenar con aportaciones que sustenta.

Las ideas que se tienen del poder organizativo de los partidos apuntan hacia la omnipotencia de los dirigentes (Michels) pero Panebianco sostiene una idea contraria a la cual nos

⁶¹ *Ibíd.*, p. 52

⁶² *Ibíd.*, p. 54

⁶³ *Ibíd.*, p. 90

suscribimos, porque “es innegable, en efecto, que los líderes disfrutaban en los partidos de una amplia capacidad de control y manipulación; pero es innegable igualmente que, en la mayoría de los casos, aquéllos se esforzarán por mantenerse en sintonía con sus seguidores”⁶⁴

Por lo que entiende al poder como relaciones desiguales de intercambio, dice “el poder es, por tanto, un tipo de relación, asimétrica, pero *recíproca*, que se manifiesta en una “negociación desequilibrada”, en un *intercambio desigual* en el que un actor gana más que el otro”⁶⁵, se tiene que dar algo a cambio por ambas partes para completar la ecuación, de los dirigentes a los seguidores se ofrecen incentivos y de los seguidores a los líderes se ofrece participación.

Este tipo de negociaciones son juegos de poder verticales, los que se dan entre los propios líderes son juegos de poder horizontales. Las primeras tienen por objeto el intercambio de incentivos (colectivos y/o selectivos) por la participación, pero, “a los líderes les interesa una participación que sirva, simultáneamente, para hacer funcionar la organización y que se exprese también en forma de un *consenso* lo más parecido a un mandato en blanco”⁶⁶.

El desequilibrio del intercambio es la mayor libertad que poseen los líderes, y es mayor a la que poseen los seguidores con respecto al ofrecimiento de incentivos, por lo que se genera una reciprocidad desigual.

Respecto a qué son los incentivos, tanto colectivos como selectivos, nos dice Panebianco “no me parece demasiado útil distinguir con precisión entre diversos tipos de incentivos colectivos; de hecho todos se encuentran relacionados con la ideología de la organización, con los fines oficiales del partido”⁶⁷, los incentivos que proporcionan identidad dentro del partido son los colectivos.

Los incentivos selectivos son los que ofrecen cuestiones materiales, status o poder, los primeros son los que se pueden medir de manera monetaria, mientras que los demás también pueden derivar en dádivas.

⁶⁴ Panebianco, Angelo. Modelos de partido, Alianza editorial. Madrid, 1990, p. 62

⁶⁵ *Ibidem*, p. 64

⁶⁶ *Ibidem*, p. 66

⁶⁷ *Ibidem*, p. 67

“Todos los actores de la organización, tienden a disfrutar, más que de un solo tipo de incentivo, de una combinación de incentivos, colectivos y selectivos”⁶⁸, esto es muy importante porque la división que se hace es en buena medida una delicia intelectual, pero en la práctica resulta más complejo identificar cada uno de los incentivos por separado.

Sabiendo lo anterior, debemos ahora distinguir que si los líderes buscan tener algún grado de poder, necesitan el control de las zonas de incertidumbre organizativa, es decir, “sobre todos aquellos factores que de no ser controlados, amenazarían o podrían amenazar la supervivencia de la organización y/o la estabilidad de su orden interno”⁶⁹, aquéllos ámbitos imprescindibles para la organización.

Para Panebianco son seis las zonas de incertidumbre, a decir: “la competencia, la gestión de las relaciones con el entorno, las comunicaciones internas, las reglas formales, la financiación de la organización y el reclutamiento”⁷⁰, sólo las mencionamos debido a que no es materia de este estudio profundizar en el tema, basta decir que el control sobre las zonas de incertidumbre por parte de los líderes genera la coalición dominante.

“El líder, cuya condición como tal se debe, entre otras cosas, a que controla las zonas esenciales de incertidumbre, debe, en la mayoría de las ocasiones, negociar con otros actores organizativos; en realidad él es el centro de una organización de fuerzas internas del partido, con las que debe, al menos en cierta medida, avenirse a pactos”⁷¹.

En buena medida esto es lo que caracteriza la aportación de Panebianco al respecto de las dirigencias al dejar de lado la “ley de hierro de la oligarquía” y postular la idea de la coalición dominante, en la que participan no sólo líderes nacionales, sino también intermedios y locales, además de que puede estar integrada por actores que no pertenezcan formalmente a la organización, pero que sí controlan zonas de incertidumbre vitales. “La coalición dominante es una *alianza de alianzas*, una alianza entre grupos, que a su vez son coaliciones de grupos más pequeños”⁷²

⁶⁸ *Ibíd.*, p. 68

⁶⁹ *Ibíd.*, p. 65

⁷⁰ *Ibíd.*, p. 84

⁷¹ *Ibíd.*, p. 90

⁷² *Ibíd.*, p. 93

En la vida política actual, los partidos son actores sustantivos de los procesos electorales, porque “la política es y será hecha desde los partidos y por los partidos, de modo que su mera existencia se ha convertido en sinónimo de vida política modernamente organizada como tal y de viabilidad del ejercicio del poder”⁷³, por esta motivación y ya con la definición operativa previamente establecida, de manera sintética analizaremos algunas de las funciones de los partidos políticos que sirven para los propósitos de esta investigación.

De acuerdo a Manuel Alcántara, los partidos políticos pueden clasificarse en por lo menos cuatro tipos de criterios, tales como numéricos, ideológicos, estructurales y funcionales⁷⁴, para lo que nos corresponde nos centraremos en el último.

Alcántara nos dice que las funciones clásicas de los partidos son la socialización, la movilización, la participación, la legitimación, la representación y la operatividad del régimen político.

La función de socialización se refiere a la adquisición de patrones y valores políticos por parte de la sociedad y puede tener dos vertientes. “La primera consiste en reforzar la cultura política existente, dando continuidad en su ejecución. Por el contrario, la segunda es el inicio de un cambio significativo en las pautas existentes de la cultura política”⁷⁵.

La movilización es el proceso por el que se deja atrás la pasividad por parte de los individuos para pasar a ser sujetos activos en la vida pública. La participación puede subdividirse en activa y pasiva, la primera tiene que ver con la selección de líderes y con la actividad partidista, la segunda hace referencia a la obediencia y a la disciplina o indiferencia fiscal⁷⁶.

Los partidos tienen una función legitimadora al articular el apoyo y la confianza de las personas en el sistema político; por lo que también deben representar los intereses de los ciudadanos que confían en ellos (función de representación).

⁷³ Hernández Bravo, Juan. “La delimitación del concepto de partido político. Las teorías sobre el origen y evolución de los partidos” en Varios, Curso de partidos políticos, Akal, Madrid, 2003, p. 13

⁷⁴ Alcántara Sáez, Manuel. “Las tipologías y funciones de los partidos políticos” en Varios, Curso de partidos políticos, Akal, Madrid, 2003, p. 37

⁷⁵ *Ibíd.*, p. 44

⁷⁶ *Ibíd.*, p. 45

Por último encontramos la función de operatividad del régimen político, y ésta hace referencia a la capacidad de los partidos de convertirse en gobierno para generar políticas públicas que atiendan las necesidades de la comunidad y establecer un ciclo por el que, si se obtienen resultados exitosos, los partidos volverán a ser gobierno, pero si son políticas fracasadas otro podría llegar legítimamente a ocupar el lugar del primero.

🚩 Órganos constitucionales autónomos y autonomía de origen

En este apartado comenzaremos la explicación de uno de los conceptos nodales para el desarrollo de esta investigación, la autonomía de origen. Para poder comprender de forma meridiana qué entenderemos con esta categoría resulta indispensable separarla en nombre y apellido.

Para el análisis de lo que quiere decir autonomía, recurriremos a la teoría de los órganos constitucionales autónomos, ya que nuestro concepto va enfocado a la comprensión del Instituto Federal Electoral y cómo es que su autonomía es minada a partir del proceso de designación de sus consejeros que será explicado en capítulos subsecuentes.

Dejaremos de lado el debate acerca de la naturaleza de los órganos constitucionales autónomos, su distancia de los tres poderes tradicionales y la pertinencia de que existan en el texto constitucional, ya que eso es materia de otras disquisiciones y nos centraremos en la categoría misma para que nos ayude a la definición de lo que buscamos.

Por lo que entenderemos como órganos constitucionales autónomos *“aquellos que -de manera fundamental e inmediata- se establecen en la Constitución y que no se adscriben con precisión a ninguno de los poderes tradicionales del Estado”*.⁷⁷

La creación de este tipo de organismos comenzó en Europa y han servido principalmente para generar equilibrios en los poderes tradicionales que de manera sistemática cuentan con una influencia importante de los partidos políticos, por lo que es una “despartidocratización del funcionamiento del Estado”.⁷⁸

⁷⁷ Hernández, María del Pilar. “Autonomía de los órganos electorales” S/P. En línea: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/1/rjf/rjf9.htm> Consultado el 16 de Junio de 2013

⁷⁸ Ibídem. S/P

Los órganos constitucionales autónomos tienen características específicas y el famoso texto de García Pelayo sobre el status del Tribunal Constitucional español nos proporciona luz a este respecto:

1. La inmediatez, es decir, estos órganos deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;
2. La esencialidad, pues son necesarios para el Estado constitucional de derecho;
3. La dirección política, toda vez que estos entes participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones;
4. La paridad de rango, dado que mantienen con los otros órganos y poderes relaciones de coordinación y nunca de subordinación; y,
5. La autonomía orgánica, funcional y, en ocasiones, presupuestaria⁷⁹

Más allá de las características sustantivas que acabamos de enumerar, para los fines de esta investigación nos centraremos en la parte de la autonomía como característica fundamental, que incluso nomina a estos entes constitucionales.

Para María del Pilar Hernández es necesario hacer un mayor esfuerzo por definir las características de los órganos constitucionales autónomos y ella aporta las siguientes adiciones:

1. La autonomía o independencia, no exclusivamente formal, sino también *financiera*. Los órganos constitucionales autónomos exigen de un presupuesto que no esté prescrito por la ley secundaria, o sea el resultado de los acuerdos políticos del momento, sino de una disposición constitucional que determine, con toda precisión, las bases sobre las cuales debe otorgársele.
2. Integración de los órganos constitucionales autónomos y el estatuto de sus titulares. Este principio debe entenderse como la necesidad de que los titulares de los órganos constitucionales autónomos, preferentemente, deben ser propuestos por el Poder Legislativo con mayorías calificadas iguales o superiores a las dos terceras partes del Congreso o Asamblea. Contar con las garantías o estatuto

⁷⁹ Cfr. García Pelayo, Manuel, "El status del Tribunal Constitucional", en Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid, núm. 1, 1981 pp. 48-58 y Hernández María del Pilar, Op. Cit. S/P

personal de los magistrados del Poder Judicial del Estado, esto es: la selección justa e imparcial, la inamovilidad, una remuneración suficiente, prohibición de su reducción, y en su caso remoción.

3. Apoliticidad. Los órganos constitucionales autónomos son órganos de carácter técnico y nunca político. Sus integrantes no podrán ser miembros o militantes de cualquier partido político.

4. Inmunidades. Aspecto íntimamente ligado a las garantías judiciales. Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por incurrir en responsabilidades. Sin embargo, deberán contar con cierto tipo de inmunidades que les permitan el pleno desempeño del cargo.

5. Responsabilidades. Los órganos constitucionales autónomos informarán periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos.

6. Transparencia. Los actos y decisiones de estos órganos, salvo casos excepcionales, pueden ser consultados por cualquier ciudadano.

7. Intangibilidad. Serán órganos permanentes, o bien, en caso de modificación, se podría exigir un procedimiento de reforma constitucional más reforzado que el procedimiento de reforma constitucional ordinario.⁸⁰

Nuevamente observamos que la autonomía se pone en primer término, y se busca ir más allá al aseverar que es menester una autonomía financiera y no sólo una de carácter formal, el segundo punto también es de importancia capital para esta investigación, ya que se sostiene que la integración de los órganos constitucionales autónomos debe contar con garantías de una selección imparcial, lo que va de la mano con el tercer punto, el carácter apolítico de estos órganos cuyo sentido de actuar es técnico y profesional. Las inmunidades, las responsabilidades, la transparencia y la intangibilidad son de relevancia, pero para los objetivos buscados, reparamos de manera más profunda en los primeros tres.

Sin duda, la importancia de los órganos constitucionales autónomos deriva en la posibilidad de poner barreras frente a los excesos de los partidos políticos, así como a los grupos de interés, es por eso que el carácter autónomo y las garantías para conservarlo son un punto nodal para el desarrollo de cualquier democracia.

⁸⁰ Ibídem S/P

Teniendo esta vista panorámica de lo que son los órganos constitucionales autónomos que nos sirve ya que nuestro objeto de estudio es el IFE que es justamente un órgano constitucional autónomo, por lo que la naturaleza de estas entidades nos ayuda a entender mejor al propio IFE y nos da pie para construir el concepto de autonomía de origen.

Para comenzar con el razonamiento sobre la autonomía de origen, debemos separar el término por los factores que lo componen, por lo que comenzaremos a analizar el concepto de autonomía.

César Astudillo nos dice “La autonomía es un atributo que puede estar reconocida (sic) por la Constitución, por la ley o por decreto la cobertura constitucional o legal que se le confiera es, en sí mismo, un indicador de la relevancia que el ordenamiento jurídico dispensa al sujeto portador de la misma”⁸¹

A partir de aquí podemos encontrar que la relevancia de la autonomía puede saberse a partir del ordenamiento en el que se encuentra establecida, en el caso mexicano, tiene rango constitucional en distintos organismos, el IFE entre ellos.

La autonomía es una garantía de ciertas instituciones para que puedan ejercer cabalmente sus atribuciones, pero no todas las instituciones requieren de autonomía, pues ésta “es la que se confiere a aquella institución del Estado que se presenta como un elemento necesario del ordenamiento constitucional, al considerarse como pieza indefectible del Estado, todo lo cual propicia que tenga una estructura dictada desde la misma Constitución, que goce de una posición de paridad respecto a los otros órganos constitucionales, y que participe en el conjunto de poderes públicos en la dirección política del Estado”⁸².

Los órganos que tienen autonomía son aquellos que realizan una función sustantiva del Estado, pero que por las características de esa función es necesario un carácter técnico y especializado, además de que no dependen políticamente de los tres poderes tradicionales

⁸¹ Astudillo, César. “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional”. En Ackerman, John M. y Astudillo, César. La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2009, P. 48

⁸² *Ibíd*em, p. 50

con los cuales se coordina, más no se subordina, adicionando que deben estar completamente alejados de consideraciones partidistas.

Con todas estas consideraciones previas podemos esbozar el concepto de autonomía que como nos dice Astudillo “se entiende, y así lo señala lo mejor de la doctrina, la potestad de un órgano para darse su propio ordenamiento jurídico”⁸³.

En complemento a la meridiana definición que nos ofrece el investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas encontramos la que nos ofrece Zanobini que sostiene que la autonomía “es la facultad que tienen algunos entes de organizarse jurídicamente, de crear derecho propio, derecho que no sólo es reconocido como tal por el Estado, sino que lo incorpora a su propio ordenamiento jurídico y lo declara obligatorio como las demás leyes y reglamentos”⁸⁴.

Esta capacidad de auto normarse es sin duda la piedra de toque de este tipo de entidades ya que permite que existan barreras y un distanciamiento virtuoso entre los órganos constitucionales autónomos y los poderes representativos tradicionales.

La autonomía de la que hemos hablado hasta el momento es eminentemente jurídica, pero también existe la autonomía de carácter político “Esta vertiente de la autonomía define de quién y hacia quién es autónomo”⁸⁵. La categoría de autonomía de tipo político nos permite dilucidar las relaciones que guarda una autoridad electoral con respecto de los poderes públicos tradicionales y de los partidos políticos.

Sea cualquiera de las modalidades de la autonomía (jurídica o política), si los órganos constitucionales autónomos en general y el IFE en particular no cuentan con autonomía plena no podrán inspirar confianza hacia la ciudadanía, además de que se encontrarán bajo las órdenes de partidos políticos o del gobierno.

⁸³ *Ibidem*, p. 58

⁸⁴ Zanobini, Guido, *L'Amministrazione locale*, 3ª ed. Padova, CEDAM, 1936, p. 131.

⁸⁵ Astudillo, César, *Op. Cit.*, p. 61

Nos dicen César Astudillo y Lorenzo Córdova que: “Si bien la autonomía de las instancias electorales constituye uno de los acuerdos fundamentales entre los actores políticos, “su traducción práctica sigue siendo materia de discusión””⁸⁶, con mucha claridad, estos autores sostienen que la instrumentación de la autonomía formal es el tema a discutir, ya que en el aspecto de las garantías constitucionales se encuentra bien salvaguardada.

La importancia que cobra que los órganos de naturaleza electoral cuenten con una autonomía plena es porque éstos deben cumplir una función técnica y especializada, dejando de lado las prácticas de lealtades políticas y puedan tomar sus decisiones y sus políticas con propios criterios, sin que exista algún dictado externo, especialmente sin energías de los partidos políticos.

El maestro José Woldenberg, de manera inmejorable sostiene que “la autonomía es la capacidad de definir las acciones de la autoridad electoral con base en las prioridades institucionales sin intervenciones ajenas. Se trata de establecer una estructura y una conducta que estén por encima de las disputas partidistas y de cualquier otro tipo de intereses”⁸⁷

Nuevamente encontramos que se resalta la idea de que las decisiones de la autoridad electoral se lleven a cabo sin intervenciones que puedan minar la objetividad de las prioridades. Aterrizando lo anterior, nosotros sostenemos que lo que en el IFE se decida, debe alejarse de cualquier coyuntura política y de cualquier injerencia partidista o de gobierno.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación también se ha pronunciado en este sentido al asegurar que “los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a

⁸⁶Astudillo, César y Córdova, Lorenzo. Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, México, 2010, p. 48

⁸⁷ Woldenberg, José, La construcción de la democracia. Temas a debate, México, Plaza Janés editores, 2002, p. 186

indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural”⁸⁸

Sin duda la doctrina nos permite construir ya un concepto operativo de autonomía y la definiremos como la garantía constitucional que permite que las autoridades electorales se otorguen su propio ordenamiento, así como tomar sus decisiones de manera imparcial sin ningún sometimiento ante cualquier ente o persona exterior a la propia autoridad.

Astudillo y Córdova nos proporcionan un abanico de vertientes de la autonomía, esto es, las manifestaciones por las cuales la autonomía es visible dentro de los órganos electorales, éstas son: orgánica, administrativa y de gestión, presupuestal, financiera, normativa, funcional y decisoria o resolutive.⁸⁹

La autonomía orgánica hace referencia a la potestad de los organismos de otorgarse a sí mismos su propia estructura orgánica, la administrativa y de gestión es aquella por la cual, la autoridad puede tomar acción administrativa sin subordinarse a ningún otro órgano y para ejecutar su propio presupuesto, la presupuestal es la que permite que las instituciones electorales puedan determinarse su propio presupuesto, la financiera va de la mano con la de gestión, ya que es aquella que permite ejecutar las directrices del presupuesto y la autorización del gasto, la normativa es la más tradicional, pues es la posibilidad de otorgarse su propio ordenamiento, la funcional es la que permite regular el funcionamiento al interior y la decisoria o resolutive es la que permite que las decisiones de competencia electoral sean tomadas sin ninguna injerencia externa.

Ahora ya estamos en posibilidades de definir qué entenderemos por autonomía de origen, en buena medida este concepto está inspirado en la tesis de incompetencia de origen que José María Iglesias sostuvo en el siglo XIX, en ella aseguró que cualquier persona que fuese electa para un cargo público debería ser competente, es decir, debía poseer el conocimiento y las

⁸⁸ Cfr. Astudillo, César y Córdova, Lorenzo, Op. Cit., p. 49

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 55-56

habilidades para desempeñar el cargo, pero como una condición previa a esta modalidad de la competencia debía existir un proceso que le otorgara legitimidad a la persona que se convertiría en autoridad.

Esta inutilidad en la génesis fue publicada en el Estudio constitucional sobre las facultades de la Corte de Justicia el 27 de abril de 1874, en él Iglesias llegó a la siguiente conclusión: “para que una persona pueda ser molestada o afectada por una autoridad es requisito que ésta sea legítima, pues de otro modo carece de competencia. Esta última presupone, como condición previa, la legitimidad”⁹⁰.

Obviando el debate acerca de tesis de incompetencia, lo que para nosotros es importante es la legitimidad que proporciona un origen claro, transparente, apegado a derecho y en el caso de las autoridades electorales, alejado de líneas de lealtad directa de los partidos políticos que los proponen.

Es por lo anterior que sostenemos que la de origen, es aquella autonomía que permite un procedimiento de designación que rompe con las líneas de lealtad directas, privilegiando la profesionalización y el conocimiento de la materia electoral y no las afinidades políticas.

Autoridades electorales

En este punto vale la pena bosquejar qué se entenderá por autoridades electorales, puesto que en el marco de la democracia representativa y con el sustento teórico del concepto de lo que se entiende por sistema electoral, de igual manera, se debe tener en cuenta que para que los partidos políticos y sus aspirantes a los puestos de elección popular, hace falta un árbitro, una autoridad que sea la encargada de la organización de los comicios y de dar validez a los mismos.

Gracias a que las autoridades electorales son un concepto menos abstracto, su definición es más sencilla, por lo que tomaremos como base el concepto que nos ofrece el Diccionario del

⁹⁰ Cabrera Acevedo, Lucio, La Suprema Corte de Justicia en la república restaurada, 1867-1876, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1989, p. 101

Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral cuando nos dice que es: “la autoridad suprema de aquella parte separada, especializada y autónoma del resto del aparato estatal, encargada de la llamada función electoral”⁹¹, por lo que cuando se hable de autoridades electorales se entenderá de esta forma.

Las autoridades electorales son las encargadas de la función electoral, que es capital para el desarrollo de la contienda electoral, Augusto Hernández nos dice que ésta es: “aquella ejercida por un complejo institucional que normalmente actúa con independencia respecto de las tres ramas del poder público (ejecutivo, legislativo y judicial), la organización electoral que, debido a su creciente autonomía orgánica, funcional y presupuestal, ha venido a erigirse en virtual cuarta rama del poder público”⁹²

El Instituto Federal Electoral es la autoridad electoral delegada para la organización de las elecciones federales entendidas como una función estatal, por lo que se debe recordar la naturaleza del IFE como un órgano constitucional autónomo contenida en el artículo 41 constitucional que a la letra dice:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia

⁹¹ Citado en Mirón Lince, Rosa María, *Democracia en clave electoral: la ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*, TEPJF, 2011, P. 18

⁹² Citado en, *Ídem*.

del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales.⁹³


Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

Esta es el sustento que la norma constitucional nos proporciona sobre el IFE, en ella encontramos las características de un órgano constitucional autónomo, que además tiene el adjetivo de público, lo que más nos interesa resaltar es a los actores que se mencionan para la integración del Instituto, el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos, como veremos en capítulos posteriores, éstos se reducen a un solo actor que se divide en tres o más, es decir, los partidos políticos.

Nuestras autoridades electorales tienen un carácter diárquico, por lo que están divididas en dos, la autoridad administrativa (el IFE) y la autoridad jurisdiccional (el TEPJF), nosotros nos concentraremos en la primera.

⁹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, fracción V.

CAPÍTULO II ANTECEDENTES JURÍDICOS

 1977

Toca el turno de la explicación de los antecedentes de la autoridad electoral, por lo que realizaremos un recorrido histórico por los ordenamientos que dieron vida al entramado institucional-electoral de nuestro país, comenzando con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), la cual vio la luz el viernes 30 de Diciembre de 1977 cuando fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Esta reforma se da en un contexto social y político sin el cual no se le puede entender, ya que apenas el año anterior, se dio una elección presidencial sin competencia, ni la más mínima, esto porque el candidato del partido hegemónico, José López Portillo no tuvo opositores en su búsqueda a la Presidencia de la República.

Elegimos esta legislación como punto de partida, ya que es una reforma desencadenante, en la cual se inicia a escribir la historia democrática de México, principalmente al dar cabida institucional a nuevos partidos de oposición y ampliar la pluralidad de los espacios de representación política.

Al efecto, Jesús Reyes Heróles, pronunció un discurso el 1º de Abril de 1977 en el que explicaba las intenciones de las modificaciones constitucionales y legales y sostuvo que la reforma política debía permitir “...que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación nacional el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes, que difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación”⁹⁴.

En lo que atañe a nuestro tema (la estructura y designación de la autoridad electoral) encontramos diversos puntos que nos permiten observar y analizar la evolución de la normatividad electoral. El entramado legal que antecede a estas modificaciones data de 1946, en la que la centralización de facultades estaba de manifiesto; la Secretaría de Gobernación,

⁹⁴ Reforma Política. Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, México, t. I, abril-agosto de 1977, pp. XI-XII

a partir de 1977 continuaba con una preponderancia en el órgano electoral, pero ya con nuevos elementos.

Es por eso que recurrimos directamente a la LFOPPE para que se analice lo que a la letra señalaba el título segundo, capítulo II del mencionado ordenamiento:

ARTÍCULO 76 -El Estado, los ciudadanos y los partidos políticos son corresponsables de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, integrando los organismos político-electorales siguientes:

I- Comisión Federal Electoral;

II.- Comisiones Locales Electorales;

III.-Comités Distritales Electorales; y

IV.-Mesas Directivas de Casillas.

ARTÍCULO 77 -La Comisión Federal Electoral es el organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de velar por el cumplimiento de las normas electorales, las contenidas en esta Ley y demás disposiciones que garantizan el derecho de organización política de los ciudadanos mexicanos y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

ARTÍCULO 78 -La Comisión Federal Electoral reside en el Distrito Federal y se integra con los siguientes miembros:

Un comisionado del Poder Ejecutivo que será el Secretario de Gobernación, quien fungirá como Presidente; dos del Poder Legislativo, que serán un Diputado y un Senador designados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente, en su caso; uno de cada partido político nacional y un notario público que la propia Comisión nombrará de una terna propuesta por el Colegio de Notarios del Distrito Federal, quien será su Secretario. Por cada comisionado propietario habrá un suplente. Los integrantes de la Comisión Federal Electoral tendrán voz y voto

La Comisión Federal Electoral contará con un Secretario Técnico que ejercerá las funciones que la propia Comisión le señale.

Los comisionados de los partidos con registro condicionado también formarán parte de la Comisión Federal Electoral, pero sólo tendrán voz. El Secretario Técnico y el Director del Registro Nacional de Electores concurrirán a las sesiones solo con voz.

ARTÍCULO 79 -Para Que la Comisión Federal Electoral pueda sesionar, es necesario que estén presentes la mayoría de sus integrantes con derecho de voz y voto, entre los que deberá estar el Presidente. Toda resolución se tomará por mayoría de votos y, en caso de empate, será de calidad el del Presidente.

ARTÍCULO 80 -La Comisión Federal Electoral se reunirá dentro de los primeros diez días del mes de octubre del año anterior a las elecciones federales ordinarias, con el objeto de preparar el proceso electoral. A partir de esa fecha y hasta la culminación de los comicios, la Comisión sesionará, por lo menos, dos veces al mes. Concluido el proceso electoral se reunirá cuando sea convocada por su Presidente.

ARTICULO 81 -En caso de vacantes de los comisionados del Poder Legislativo, el Presidente de la Comisión Federal Electoral se dirigirá a las Cámaras del Congreso de la Unión, a fin de que hagan las designaciones correspondientes.

En los recesos de las Cámaras, el Presidente de la Comisión Federal Electoral se dirigirá a la Comisión Permanente, a fin de que haga las designaciones correspondientes⁹⁵.

La primera característica que encontramos es la corresponsabilidad que se le otorga al Estado, a los ciudadanos y a los partidos políticos para la organización de los comicios electorales, a partir de la integración de las autoridades en la materia, lo cual sin duda representó un gran avance para comenzar el proceso de consolidación de la autoridad electoral como un órgano constitucional autónomo. En el texto legal se expresa que el ente responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales sería la Comisión Federal Electoral (CFE), que era reconocida como un organismo público, que funcionaría no únicamente en periodos electorales, sino de forma permanente y contaría con personalidad jurídica propia.

En lo que concierne a la integración de la CFE tenemos que sería presidida por un comisionado del Poder Ejecutivo, en este caso el Secretario de Gobernación, contaría con dos comisionados del Poder Legislativo, Un Diputado y un Senador designados por las Cámaras o por la Comisión Permanente, un comisionado por cada partido político nacional y un notario que fungiría como Secretario. También se les otorgó comisionados a los partidos con registro condicionado a las elecciones, pero con derecho únicamente a voz.

⁹⁵ Decreto por el que el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos expide la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Diario Oficial de la Federación 30 de Abril de 1977.

Con esta primera integración, teníamos una autoridad electoral que está en manos del Partido Revolucionario Institucional en un porcentaje muy elevado, el cuadro 1 es más ilustrativo:

CUADRO 1

| Ley Federal Electoral (1973) | Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1977) |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Secretario de Gobernación (Presidente) • Un senador • Un diputado • Un representante de cada partido político nacional • Secretario del Consejo (notario público) | <ul style="list-style-type: none"> • Secretario de Gobernación (Presidente) • Un senador • Un diputado • Un representante de cada partido político nacional • Un representante de cada partido con registro condicionado (con voz y sin voto) • Secretario del Consejo (notario público, con voz y sin voto) • Director del Registro Nacional de Electores (con voz y sin voto) |

Fuente: Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas, Ediciones Cal y Arena, México, 2008, p. 119.

Para cerrar el tema de la integración de la CFE, es importante resaltar la figura de los comisionados suplentes, que, en caso de ausencia entrarían a cubrir la vacante de la autoridad, esta figura ya no existe actualmente y tampoco encontramos un procedimiento que especifique qué hacer en el supuesto de que la Cámara de Diputados, órgano facultado para designar a los ahora Consejeros electorales, no llegue a un acuerdo cuando le corresponde.

En el apartado de las facultades y obligaciones encontramos 34 fracciones:

I- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales relativas y las contenidas en esta Ley sobre organizaciones políticas y procesos electorales;

II - Dictar las normas y previsiones destinadas a hacer efectivas las disposiciones de esta Ley;

III - Resolver en los términos de esta Ley el otorgamiento o pérdida del registro de los partidos políticos y de las asociaciones políticas nacionales;

IV - Proveer que lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos y de las asociaciones políticas nacionales se desarrolle con apego a esta Ley;

V - Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición de los partidos políticos, así como los de incorporación de las asociaciones políticas nacionales;

VI - Dictar los lineamientos a que se sujetará la depuración y actualización del padrón electoral;

VII - Ordenar al Registro Nacional de Electores hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y para establecer las circunscripciones electorales plurinominales para cada elección;

VIII - Ordenar al Registro Nacional de Electores la revisión periódica de la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales con base en el último censo de población;

IX - Aprobar la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y determinar el número y el ámbito territorial de las circunscripciones electorales plurinominales para cada elección y publicar su resultado en el "Diario Oficial la Federación";

X - Llevar a cabo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral y cuidar del adecuado funcionamiento de los organismos electorales;

XI - Señalar las normas y procedimientos a que se sujetará la designación por insaculación, de los integrantes de las comisiones locales electorales y comités distritales electorales;

XII - Determinar las comisiones locales electorales que se encargarán de realizar el cómputo de circunscripción plurinomial de la elección por representación proporcional para las listas regionales;

XIII - Cuidar de la debida integración y funcionamiento de las comisiones locales y comités distritales electorales;

XIV - Publicar la integración de las comisiones locales y comités distritales electorales;

XV - Registrar supletoriamente los nombramientos de los comisionados de los partidos políticos que integrarán las comisiones locales y comités distritales electorales;

XVI - Registrar las candidaturas a Presidente de la República.

XVII - Registrar de manera concurrente con los comités electorales los candidatos que serán electos según el principio de mayoría relativa;

XVIII - Registrar concurrentemente con las comisiones locales electorales que actúen en las cabeceras de circunscripciones plurinominales, las listas regionales de candidatos a Diputados que serán electos según el principio de representación proporcional;

XIX.-Acordar la fórmula electoral para la asignación de los Diputados que serán electos, según el principio de representación proporcional en los términos de esta Ley;

XX- Investigar por los medios legales pertinentes, cualesquiera hechos relacionados con el proceso electoral y de manera especial los que denuncien los partidos., políticos contra actos violatorios de la Ley por parte de las autoridades o de otros partidos, en contra de su propaganda, candidatos o miembros;

XXI.- Tener a sus órdenes, directamente o por medio de sus organismos; y dependencias, la fuerza pública necesaria para garantizar, en los términos de esta Ley, el desarrollo del proceso electoral;

XXII-Nombrar funcionarios y auxiliares especiales para que efectúen las investigaciones y realicen las actividades que se requieran;

XXIII.-Resolver sobre las peticiones y consultas que le sometan los ciudadanos, asociaciones políticas nacionales, candidatos y partidos políticos, relativas a la integración y funcionamiento de los organismos electorales, al desarrollo del proceso electoral y demás asuntos de su competencia;

XXIV.- Sustanciar y resolver aquellos recursos que le competan en los términos de esta Ley;

XXV.-Proporcionar a los demás organismos electorales la documentación, las formas que apruebe para las actas del proceso electoral y los elementos y útiles necesarios;

XXVI.-Registrar las constancias de mayoría expedidas por los comités distritales electorales a los Ciudadanos que hayan obtenido mayoría de votos en los distritos electorales uninominales, informando al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre los registros que hayan efectuado y los casos de negativa;

XXVII -Efectuar el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional;

XXVIII -Hacer el cómputo de la votación efectiva de cada una de las circunscripciones plurinominales, a efecto de llevar a cabo la asignación de diputados electos según el principio de representación proporcional.

XXIX - Aplicar la fórmula electoral de asignación aprobada en los términos de la fracción XIX de este mismo artículo; expedir las constancias respectivas y enviar al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados copia de las que haya expedido a cada partido político, así como de la documentación relativa a esta elección. Anexo a las copias de las constancias expedidas remitirá a la Comisión

Instaladora del Colegio Electoral, un informe sobre la asignación de diputados por el principio de representación proporcional:

XXX.-Informar a los Colegios Electorales del Congreso de la Unión sobre los hechos que puedan influir en la calificación de las elecciones y todo lo que aquellos le soliciten;

XXXI - Expedir su reglamento interno y el de los organismos electorales;

XXXII - Editar una publicación periódica;

XXXIII -Desahogar las dudas que se presenten sobre la aplicación e interpretación de esta Ley y resolver los casos no previstos en la misma; y

XXXIV –Las demás que le confieran a esta Ley y disposiciones relativas⁹⁶.

Sin duda, el abanico de facultades es muy amplio, para referirse a este aspecto, Becerra, Salazar y Woldenberg remarcan que: “La CFE prepararía, desarrollaría y vigilaría el proceso electoral, quedaba a cargo del otorgamiento de las prerrogativas a los partidos y a las asociaciones políticas; resolvía sobre los convenios de fusión, frente y coalición; dictaba los lineamientos para actualizar y depurar el padrón, así como para trazar los 300 distritos de mayoría relativa; estaba a cargo de la integración de las comisiones locales y distritales; aplicaba y acordaba la fórmula electoral mediante la cual se asignarían a los diputados de representación proporcional; investigaba los actos violatorios a la legalidad que hubieran ocurrido en el proceso electoral, así como sustanciaba y resolvía en torno a los recursos que se le presentaran, etcétera”⁹⁷

Ya se presentan los cimientos de lo que sería una autoridad electoral más fuerte y en proceso de consolidación, pero en este punto quedaban todavía varios temas por resolver, por señalar uno que va ligado al objetivo de esta investigación, es que las decisiones de la Comisión no eran revisables por cualquier otra instancia “inimpugnable, en todos los actos que ella realizaba salvo en los que tienen que ver con la emisión de los votos”⁹⁸.

⁹⁶ Decreto por el que el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos expide la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Diario Oficial de la Federación 30 de Abril de 1977.

⁹⁷ Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas, Ediciones Cal y Arena, México, 2008, p. 118

⁹⁸ *Ibíd*em, p. 119

Otro de los puntos a resolver en siguientes reformas sería la propia integración de la CFE, ya que, gracias a la entrada de nuevos partidos políticos de oposición al régimen, “el órgano electoral se convertiría en una arena sistemática y constante de discusión, negociación e intercambio entre los partidos y el gobierno”⁹⁹, bien decía Jesús Reyes Heróles cuando aseveraba que se hacía más política en la Comisión que en el propio Congreso de la Unión¹⁰⁰.

🇲🇽 1986-1987

La LFOPPE tuvo una vigencia de poco menos de 10 años, ya que en 1986 existieron diversas modificaciones al texto constitucional en materia electoral y principalmente (ordenamiento en el cual nos centraremos) gracias a que el 12 de Febrero de 1987 se decretó en el Diario Oficial de la Federación el Código Federal Electoral.

En dicha reglamentación existieron avances sustantivos en materia de representatividad al ampliar la Cámara de Diputados de 400 a 500 integrantes, teniendo 300 legisladores electos por mayoría relativa en distritos uninominales y 200 diputados electos por representación proporcional.

Pero en el tema que nos atañe, las modificaciones no fueron del todo acertadas. Al efecto, Lorenzo Córdova señala: “Uno de los cambios más desafortunados de 1986 fue la modificación de la integración de la Comisión Federal Electoral, pues la participación de los partidos políticos en su seno pasó de ser igualitaria a proporcional a su votación, con lo que la presencia del PRI se volvió determinante: de los 31 integrantes de la autoridad electoral, 16 eran representantes de ese partido, quienes, teniendo derecho de voto, tenían el control absoluto de las decisiones. Ése fue el órgano que tuvo en sus manos la organización de la controvertida elección de 1988, la cual estuvo marcada por el desaseo y por el fraude”¹⁰¹.

El texto legal decía a la letra:

ARTÍCULO 164.- La Comisión Federal Electoral es el organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado del cumplimiento de las normas constitucionales, las

⁹⁹ *Ibíd*em, p. 120

¹⁰⁰ *Ídem*.

¹⁰¹ Córdova, Lorenzo, *La reforma electoral y el cambio político en México*, en Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, José de Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, 2008. P. 660

contenidas en este Código y demás disposiciones que garantizan el derecho de organización política de los ciudadanos mexicanos; y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

ARTÍCULO 165.- La Comisión Federal Electoral reside en el Distrito Federal y se integra con los siguientes miembros:

I.- Un comisionado del Poder Ejecutivo Federal, que será el Secretario de Gobernación, quien fungirá como presidente;

II.- Dos comisionados del Poder Legislativo, que serán un Diputado y un Senador, designados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente, en su caso; y

III.- Comisionados de los partidos políticos nacionales con registro en los términos siguientes:

A) Un comisionado por cada partido político nacional registrado que tenga hasta 3% de la votación nacional efectiva en la elección federal inmediata anterior, para diputados de mayoría relativa;

B) Un Comisionado adicional para los partidos que hubieren obtenido más del 3% y hasta el 6% de la votación nacional a la que se refiere el inciso anterior;

C) Cada partido que hubiere obtenido más del 6% de la votación nacional efectiva, tendrá derecho a tantos comisionados en total, como veces contenga su porcentaje el 3% de la votación referida;

D) Ningún partido tendrá derecho a acreditar más de 16 comisionados; y

E) Los partidos políticos que tengan más de un comisionado, podrán designar a un representante común para que actúe ante la Comisión.

IV.- Todos los comisionados tendrán todos los derechos que este código les otorga, incluyendo el de voto, en los términos el inciso E) de la fracción anterior; y

V.- Por cada comisionado propietario habrá un suplente¹⁰².

De tal suerte que la Comisión Federal Electoral contaría con una nueva integración, presidida por el Secretario de Gobernación e integrada por un diputado, un senador y, la modificación más trascendente, por representantes de los partidos políticos de acuerdo a su porcentaje de votación, por lo que se da entrada a la representación proporcional en el seno de la autoridad electoral.

¹⁰² Decreto por el que el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos expide el Código Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Febrero de 1987.

Es así que “el PRI contó con dieciséis representantes, y por sí solo sumó más votos que el de todos los partidos de oposición juntos (12). Pero además, de esta forma, el partido oficial tuvo más votos que el conjunto de los representantes estatales y de los partidos restantes juntos. En un escenario extremo, si toda la oposición junta más el secretario de Gobernación y los dos representantes del Legislativo (ambos de bandera priista) hubieran votado juntos, aun así el PRI seguiría teniendo la mayoría suficiente para adoptar decisiones”¹⁰³

Como lo señala el artículo 165 del Código Federal Electoral cada partido político nacional que tenga hasta 3% de la votación nacional efectiva tendrá un comisionado. Los partidos tendrán otro comisionado si obtuviesen del 3% al 6% de la votación nacional efectiva y a partir del 6% tendrán un comisionado adicional por cada 3% de la votación referida, cerrando el artículo con la taxativa de que ningún partido podría contar con más de 16 comisionados y una peculiaridad, pues “los representantes de partido contaban con una facultad especial: uno solo podía concentrar todos los votos de sus correligionarios y votar por ellos”¹⁰⁴.

Toda esta estructura llegaba hasta las mesas de casilla, en las que sus secretarios y presidentes eran designados directamente por los presidentes de los comités distritales.

Es así que el órgano electoral para la elección de 1988 quedó integrado de la siguiente manera:

¹⁰³ Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, Op. Cit., p. 193

¹⁰⁴ Ídem.

CUADRO 2

| |
|--|
| • Secretario de Gobernación (Presidente) |
| • Senador (1) |
| • Diputado (1) |
| • Representantes de partido, proporcional a su votación: |
| PRI (16) |
| PAN (5) |
| PFCRN(1) |
| PPS (1) |
| PARM (1) |
| PMS (2) |
| PDM (1) |
| PRT (1) |
| TOTAL: 31 |

Fuente: Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas, Ediciones Cal y Arena, México, 2008, p 194

En otras modificaciones que se realizaron en materia electoral, se suprimió el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que ésta quedó completamente fuera del ámbito electoral. “A cambio se creó un Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), como organismo autónomo, “para resolver los recursos de apelación y queja”. Si bien se trataba de una instancia administrativa, con su creación se le restan facultades a la CFE y se inauguró una fórmula para procesar lo contencioso en materia electoral que sería paulatinamente perfeccionada en reformas posteriores. El tribunal quedó compuesto de siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, nombrados por el Congreso de la Unión, a propuesta de los grupos parlamentarios de los partidos políticos”¹⁰⁵

Las facultades de la CFE disminuyeron de 34 a 29, a continuación las enlistamos:

- I.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales relativas y las contenidas en este código;

¹⁰⁵Ibídem, p. 198

II.- Resolver sobre peticiones y consultas que sometan los ciudadanos, asociaciones políticas nacionales, candidatos y partidos políticos, relativas a la integración y funcionamiento de los organismos electorales, al desarrollo del proceso electoral y demás asuntos de su competencia;

III.- Cuidar de la debida integración y funcionamiento de las Comisiones Locales y Comités Distritales Electorales;

IV.- Publicar la integración de las Comisiones Locales y Comités Distritales Electorales;

V.- Registrar supletoriamente los nombramientos de los comisionados de los partidos políticos que integrarán las Comisiones Locales y Comités Distritales Electorales;

VI.- Registrar las candidaturas a Presidente de la República;

VII.- Registrar de manera concurrente con las Comisiones Locales Electorales los candidatos a Diputados que serán electos según el principio de mayoría relativa;

IX.- Registrar concurrentemente con las Comisiones Locales Electorales que actúen en las cabeceras de circunscripción, las listas regionales de candidatos a diputados que serán electos según el principio de representación proporcional;

X.- Sustanciar y resolver los recursos cuya resolución le competa en los términos de este Código;

XI.- Proveer que lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos y de las asociaciones políticas nacionales se desarrolle con apego a este Código;

XII.- Proporcionar a los demás organismos electorales la documentación, las formas que apruebe para las actas del proceso electoral y los elementos y útiles necesarios;

XIII.- Efectuar el cómputo toral de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional;

XIV.- Hacer el cómputo de la votación efectiva de cada una de las circunscripciones plurinominales, a efecto de llevar a cabo la asignación de diputados electos según el principio de representación proporcional;

XV.- Informar a los Colegios Electorales del Congreso de la Unión sobre los hechos que puedan influir en la calificación de las elecciones;

XVI.- Editar una publicación periódica;

XVII.- Resolver, en los términos de este Código, el otorgamiento o pérdida del registro de los partidos políticos y de las asociaciones políticas;

XXVIII.- Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición de los partidos políticos así como los de incorporación de las asociaciones políticas;

XIX.- Dictar los lineamientos a que se sujetará la depuración y actualización del Padrón Electoral;

XX.- Ordenar al Registro Nacional de Electores hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República de 300 Distritos Electorales uninominales con base en el último Censo Nacional de Población, y en su caso, aprobar la división;

XXI.- Ordenar al Registro Nacional de Electores hacer los estudios y formular los proyectos para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales, para cada elección, y el número de diputados de representación proporcional que serán electos en cada una de ellas;

XXII.- Determinar las capitales que serán cabeceras de circunscripción plurinomial cuyas Comisiones Locales Electorales se encargarán de realizar el cómputo de circunscripción plurinomial de la elección por representación proporcional;

XXIII.- Investigar por los medios legales pertinentes, cualesquiera hechos relacionados con el proceso electoral y de manera especial los que denuncien los partidos políticos por actos violatorios por parte de las autoridades o de otros partidos, en contra de su propaganda, candidatos o miembros;

XXIV.- Nombrar para que efectúen las investigaciones y realicen las actividades que se requieran, auxiliares electorales especiales, quienes deberán informar a la Comisión, en todo caso, el resultado de las mismas;

XXV.- Aplicar la fórmula electoral de asignación de diputados de representación proporcional, expedir las constancias respectivas y enviar al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, copia de las que haya expedido a cada partido político, y la documentación relativa a esta elección;

XXVI.- Remitir a la Comisión Instaladora, del Colegio Electoral, un informe sobre la asignación de diputados por el principio de representación proporcional;

XXVII.- Expedir las constancias de mayoría a los presuntos diputados que hayan obtenido mayoría de votos en los distritos electorales de mayoría relativa e informar al Colegio Electoral. Asimismo, informará los casos en que el Tribunal de lo Contencioso Electoral, resolvió que no se expidiera la constancia;

XXVIII.- Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores funciones y las demás señaladas en este código; y

XXIX.- Dar a conocer los resultados de la elección por secciones¹⁰⁶.

✚ 1990

Tras las cuestionadas elecciones de 1988, impregnadas con el aroma de un fraude y de carencia de limpieza, la legislación federal tuvo que modificarse, por lo que el Código Federal Electoral únicamente fue vigente en los comicios en comento. Uno de los puntos que más debate generaron, fue la integración de la autoridad electoral, por lo que el 6 de Abril de 1990 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta publicación retomamos lo que a la letra mencionaba el artículo 41 en su quinto, sexto y séptimo párrafos:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga de ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional, los ciudadanos formarán las mesas directivas de casillas.

El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos

¹⁰⁶ Decreto por el que el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos expide el Código Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Febrero de 1987.

políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la ley¹⁰⁷.

Así, por mandato constitucional, participarían en la integración de la autoridad electoral, el Poder Ejecutivo, el Legislativo, los ciudadanos y los partidos políticos, se deja a la norma secundaria la regulación de la integración del recién nacido Instituto Federal Electoral (IFE). Gracias a las acusaciones de fraude, en 1990 se dio uno de los pasos más significativos en cuanto a institucionalidad electoral se refiere, ya que se elevó a rango constitucional, además de lo antes señalado, que la autoridad electoral tendría los principios de legalidad, de certeza, de imparcialidad, de profesionalismo y de objetividad.

Pero, un punto que nos interesa resaltar es que se establece que la autoridad sería autónoma en sus decisiones, por lo que se buscó blindar los comicios a través de una entidad organizadora de elecciones que estuviera alejada de pugnas políticas y de decisiones tomadas a partir de una estrategia de beneficios a los partidos políticos.

Es así que el 15 de Agosto de 1990 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales (COFIPE), vigente hasta la fecha de esta investigación pero con diversas reformas sustantivas.

Una de las adhesiones importantes que contiene que COFIPE a diferencia de sus antecesores son los fines del Instituto Federal Electoral, los cuales son:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- c) Integrar el Registro Federal de Electores;
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos políticos-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;

¹⁰⁷ Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Abril de 1990.

f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y

g) Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política¹⁰⁸.

Para realizar estos fines fue necesario cambiar diametralmente la integración del IFE. En un primer momento se estableció que el Instituto tendría su sede central en el Distrito Federal y que contaría con 32 delegaciones, una por cada entidad federativa y 300 subdelegaciones a nivel distrital.

En cuanto al Consejo General (que sustituye a la CFE) será considerado como el órgano superior de dirección del IFE y que además de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y constitucionales en materia electoral, debía cuidar el acatamiento de los principios rectores en las actividades que en el IFE se llevaran a cabo.

En el artículo 74 del COFIPE quedó establecido que la integración del Consejo General sería la siguiente:

1. El Consejo General se integra por un consejero del Poder Ejecutivo, cuatro consejeros del Poder Legislativo, seis consejeros magistrados, y representantes de los partidos políticos nacionales.
2. El consejero del Poder Ejecutivo será el Secretario de Gobernación quien fungirá como Presidente del Consejo General.
3. Los consejeros del Poder Legislativo serán dos diputados y dos senadores. Por cada propietario habrá dos suplentes. En cada Cámara la mayoría propondrá uno de esos consejeros; el otro será propuesto por la primera minoría. Ambas Cámaras contarán invariablemente con dos representantes propietarios y sus suplentes.
4. En caso de vacante de los consejeros del Poder Legislativo, el presidente del Consejo General se dirigirá a las Cámaras del Congreso de la Unión a fin de que hagan las designaciones correspondientes.
5. Los consejeros magistrados serán electos conforme a las bases siguientes:

¹⁰⁸ Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de Agosto de 1990.

a) El Presidente de la República propondrá a la Cámara de Diputados una lista de candidatos de cuando menos el doble del total del número a elegir;

b) De entre esos candidatos la Cámara de Diputados elegirá a los consejeros magistrados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes;

c) Si en una primera votación no se obtuviera esta mayoría, se procederá a insacular, de entre los candidatos propuestos, a los consejeros magistrados que se requieran;

d) Para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los consejeros magistrados así como para integrar el Consejo General cuando se dé el supuesto previsto en el artículo 75 de este Código serán electos ocho consejeros de la lista adicional que para ese efecto presente el Presidente de la República. En este caso se aplicará lo dispuesto en los incisos a) al c) anteriores. Las ausencias serán cubiertas por los suplentes, en el orden en que determine la Cámara al elegirlos o insacularlos;

e) Los consejeros magistrados propietarios y suplentes durarán en su cargo ocho años. El Presidente de la República, en su caso, propondrá la ratificación o someterá nuevos candidatos para su elección; y

f) Las reglas y procedimientos para verificar el cumplimiento de los requisitos, así como para la elección o, en su caso, insaculación de los consejeros magistrados, serán las que establezca la Ley Orgánica del Congreso de la Unión el ordenamiento reglamentario de la Cámara de Diputados.

6. Los representantes de los partidos políticos nacionales, se determinarán de acuerdo a las siguientes reglas:

a) Un representante por cada partido político que hubiere obtenido entre el 1.5% y el 10% de la votación nacional emitida en la anterior elección de diputados de mayoría relativa;

b) Un representante adicional por cada partido que hubiese obtenido más del 10% y hasta el 20% de la votación nacional emitida a que se refiere el inciso anterior;

c) Otro representante por cada partido político que hubiese obtenido más del 20% y hasta el 30% de la propia votación nacional emitida;

d) Hasta un cuarto representante por cada partido que hubiese obtenido más del 30% de la votación nacional emitida de referencia;

e) Por cada representante propietario habrá un suplente; y

f) Los partidos políticos nacionales que tengan más de un representante podrán designar a un representante común para que actúe ante el Consejo, el que tendrá tantos votos como número de representantes tenga el partido.

7. Un representante con voz pero sin voto por cada partido político que hubiere obtenido su registro definitivo o condicionado con fecha posterior a la última elección.

8. Los partidos políticos podrán sustituir en todo tiempo a sus representantes, dando el aviso correspondiente con oportunidad al Presidente del Consejo General¹⁰⁹.

De esta forma, ahora el Instituto Federal Electoral estaría presidido aún por el Secretario de Gobernación, contaría con cuatro consejeros del Poder Legislativo, dos por cada cámara, con seis consejeros magistrados y por representantes de los partidos políticos nacionales. Para el caso de los consejeros del Poder Legislativo, resalta el hecho de que serían propuestos, uno por la mayoría y otro por la primera minoría.

Es aún más relevante la creación de los consejeros magistrados como integrantes del Instituto Federal Electoral, éstos serían propuestos por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados a través de una lista de cuando menos el doble de nombres del número de vacantes a elegir. Sería el cuerpo legislativo el que, a través de una mayoría calificada elegiría a estos nuevos consejeros magistrados. Relevante es que se tiene previsto el caso de que si no se alcanza la mayoría necesaria para nombrar a un consejero magistrado se procedería a insacular a los candidatos. Asimismo, se contemplan suplentes, para que en caso de ausencia de un consejero magistrado el órgano no quede incompleto.

Los mencionados integrantes durarían en su encargo ocho años y podrían ser ratificados a propuesta del Presidente de la República o él mismo podría someter otra lista de candidatos.

Para el caso de los integrantes del Consejo General representantes de los partidos políticos nacionales se mantuvo un principio de proporcionalidad al porcentaje de votación, pero más

¹⁰⁹ Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de Agosto de 1990.

atemperado que en la legislación de 1986. Cada partido político que obtuviere entre el 1.5% y el 10% de la votación nacional emitida en la elección anterior de diputados de mayoría relativa tendría un representante. Existiría uno adicional por cada partido si se obtuviere más del 10% de la votación nacional emitida y hasta el 20%, así un representante por cada intervalo de 10% de la votación hasta llegar a cuatro representantes.

Se mantiene también la figura de los representantes comunes de partidos para aquellos que cuenten con más de un representante ante el Consejo General, por lo que éste contaría tantos votos como representantes tuviese cada partido.

Se crea la figura del representante con voz pero sin voto para aquellos partidos políticos que hubieren obtenido su registro definitivo o condicionado con fecha posterior a la última elección.

Un tema a resaltar es que de darse el caso de que los partidos políticos en conjunto sumaran más de diez representantes con derecho a voto, se integraría un consejero magistrado adicional por cada representante de partido adicional a los diez antes mencionados.

Los requisitos para ser consejero magistrado eran muy simples, ya que la idea era que fueran representantes ciudadanos alejados de los partidos políticos, esto con el fin de darle objetividad y equidad a la autoridad. Los requisitos eran ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar inscrito en el Registro Federal Electoral y contar con la credencial para votar, así como no tener más de sesenta y cinco años ni menos de treinta y cinco al día de la designación, tener título profesional con una antigüedad mínima de cinco años, tener buena reputación, no haber sido condenado por algún delito, haber residido en el país durante los últimos cinco años, no desempeñar, ni haber desempeñado el cargo de Presidente de Comité Ejecutivo Nacional o equivalente en un partido político, no tener ni haber tenido cargo de elección popular en los últimos cinco años y no desempeñar o haber desempeñado cargos de dirección nacional o estatal en algún partido político en los cinco años anteriores a la designación.

Curiosamente el legislador olvidó el tema de la militancia, ya que si bien se toman en cuenta diversos supuestos como cargos dentro del partido, así como de elección popular, se deja de lado la trayectoria de militancia partidista.

Las atribuciones del Consejo General del nuevo Instituto Federal Electoral, de acuerdo al artículo 82 del COFIPE serían las siguientes:

- a) Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto;
- b) Vigilar la oportuna integración, instalación y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto;
- c) Designar al Director General del Instituto por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente el Presidente del propio Consejo. En caso de no obtenerse dicha mayoría, la designación se hará por insaculación de entre las propuestas que en terna presente el Presidente del Consejo;
- d) Designar al Secretario General del Instituto a propuesta del Presidente del propio Consejo;
- e) Designar, en el mes de enero del año de la elección, por mayoría absoluta de entre las propuestas que al efecto haga la Junta General Ejecutiva, a los consejeros ciudadanos de los Consejos Locales a que se refiere el párrafo 3 del artículo 102 de este Código;
- f) Resolver, en los términos de este Código, el otorgamiento del registro, así como sobre la pérdida del mismo por los partidos políticos en los casos previstos en los incisos b) al f) del artículo 66, emitir la declaratoria correspondiente y solicitar su publicación en el Diario Oficial de la Federación;
- g) Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales;
- h) Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;
- i) Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales se actúe con apego a este Código;
- j) Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores.
- k) Ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales;
- l) Ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos a fin de determinar para cada elección el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas, así como el número de diputados de representación proporcional que serán electos en cada una;
- m) Aprobar el modelo de la Credencial para Votar y los formatos de la documentación electoral;

- n) Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos en los términos de este Código;
- o) Registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- p) Registrar las listas regionales de candidatos a diputados de representación proporcional que presenten los partidos políticos nacionales y comunicarlo a los Consejos Locales cabecera de circunscripción correspondientes;
- q) Registrar supletoriamente las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa y de senadores;
- r) Efectuar el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional y, de acuerdo con el cómputo de la votación efectiva de cada una de las circunscripciones plurinominales, determinar la asignación de diputados para cada partido político nacional y otorgar las constancias correspondientes en los términos de este Código;
- s) Dar cuenta al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre el otorgamiento de las constancias de asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional;
- t) Informar a los Colegios Electorales de las Cámaras sobre el desarrollo de los trabajos realizados por el Instituto Federal Electoral en las elecciones que habrán de calificar;
- u) Conocer los informes trimestrales y anual que la Junta General Ejecutiva rinda por conducto del Director General del Instituto;
- v) Requerir a la Junta General Ejecutiva investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal;
- w) Resolver los recursos de revisión que le competan en los términos de este Código;
- x) Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el Presidente del propio Consejo; e
- y) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en este Código.

1993

En 1993 existieron modificaciones sustantivas en materia electoral, sobre todo en el tema de financiamiento a los partidos políticos, para que primara el público sobre el privado; en lo que atañe a las modificaciones a la autoridad electoral, éstas fueron más bien a sus órganos

desconcentrados. “La negociación provocó que los cambios en la organización y el personal del IFE avanzaran, pero hacia las áreas desconcentradas. Las modificaciones estructurales afectaron sobre todo a los órganos descentralizados del Instituto Federal Electoral: los consejos locales y distritales pasaron de seis a nueve consejeros ciudadanos y, para las mesas directivas de casilla, se contempló una segunda insaculación”¹¹⁰.

“A partir de 1993, el Consejo General sería el encargado de designar a los directores ejecutivos del IFE por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, a propuesta del director general del propio instituto (antes eran nombrados por el director). Igualmente, el máximo órgano de dirección designaría por mayoría absoluta a los consejeros ciudadanos de los consejos locales”¹¹¹.

1994

Este año fue realmente un momento estelar en la política mexicana, esto por diversas cuestiones como la sucesión presidencial, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio y la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. En especial esto último tuvo eco en la institucionalidad electoral y los partidos políticos se dieron cuenta, ya que la violencia se erigía de nuevo como una forma legítima de acceder al poder, por lo que se tuvieron que tomar medidas para que la vía electoral no perdiera rumbo y se sostuviera como la única posibilidad democrática de acceso a las magistraturas del país.

Para lograr esto, se enarbó una nueva reforma electoral a nivel constitucional y a nivel legal para poder ofrecer mayores garantías a los ciudadanos. “El Congreso de la Unión modificó el artículo 41 constitucional para establecer que la organización de las elecciones, no obstante ser considerada una función estatal, se realizaría a través de un organismo público y autónomo con la concurrencia de los poderes ejecutivo y legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos. Con esta reforma se refrendaba en el cuerpo constitucional la autonomía del Instituto Federal Electoral”¹¹².

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El

¹¹⁰ Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, Op. Cit., p. 301

¹¹¹ Ídem.

¹¹² Ibídem, p. 326

órgano superior de dirección se integrará por Consejeros y Consejeros Ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos¹¹³.

En la CPEUM se ratificó la naturaleza autónoma del Instituto Federal Electoral, pero se modificó la estructura del Consejo General, ahora estaría conformado por Consejeros y Consejeros Ciudadanos, además de los representantes de los partidos políticos. Sin duda con el apellido “ciudadanos” se buscó que la autoridad electoral se recorriera un peldaño más hacia la autonomía e independencia de los propios partidos políticos. El mecanismo para elegir a los Consejeros Ciudadanos contemplado en esta reforma es aquel por el que los candidatos son propuestos por los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión en la que sean designados.

“En el mismo sentido se agregó al texto constitucional que dicho instituto “es independiente”, de tal suerte que quedó subrayada su autonomía frente al gobierno y los partidos políticos. Además, como una reforma simbólica y políticamente muy significativa, se estableció que los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral, a todos los niveles, también quedarían conformados por la figura de los “consejeros ciudadanos”¹¹⁴.

Pero el cambio más relevante no se suscitó a nivel constitucional, sino que fue a través de las modificaciones que se realizaron al COFIPE como se dio un paso sustantivo hacia un nuevo estadio de profesionalización e independencia del IFE. Se reformaron diversos artículos en diferentes temas que coadyuvaron a que las propias elecciones de 1994 fueran excepcionales, sin conflictos mayores y con una participación elevada.

De las reformas, nosotros resaltamos las hechas a los artículos 73 y 74 del Código en comento, ya que son éstas las que cambian la estructura del Consejo General, que brevemente

¹¹³ Decreto por el que se reforman los párrafos octavo, decimoséptimo y decimo octavo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Abril de 1994.

¹¹⁴ Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, Op. Cit., pp. 326-327

es mencionada en el artículo 41 constitucional reformado. El primer artículo a revisar dice que:

“El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto”.¹¹⁵

La redacción no es modificada a profundidad, pero es de mencionar que los principios rectores de la autoridad electoral se mantienen y entre ellos podemos localizar la independencia, imparcialidad y la objetividad; los tres apuntan hacia una autonomía necesaria, debido a que resultaba imperioso que los procesos electorales no perdieran terreno frente a la violencia que se enarbolaba en el sureste del país.

En el artículo subsecuente hallamos las características específicas de la nueva integración del Consejo General: “El Consejo General se integra por un consejero del Poder Ejecutivo, cuatro consejeros del Poder Legislativo, seis consejeros ciudadanos, y representantes de los partidos políticos nacionales”¹¹⁶.

Así es como localizamos que desaparecen los anteriores consejeros magistrados para dar paso a los Consejeros Ciudadanos, que en esencia cumplen las mismas funciones, pero el cambio de forma al agregarle la voz “ciudadanos” fue de fondo al mismo tiempo, pues la intención era despejar dudas de parcialidad en el seno del IFE.

En el mismo artículo 74, numeral 5 se presentan las bases para la elección de los consejeros ciudadanos:

- a) Cada grupo parlamentario tendrá derecho a presentar hasta cuatro candidatos. La comisión correspondiente de la Cámara de Diputados integrará una lista de candidatos hasta por el doble del número a elegir, de entre las propuestas de los grupos parlamentarios;

¹¹⁵ Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Mayo de 1994

¹¹⁶ *Ibidem*.

- b) De la lista presentada por la comisión correspondiente, la Cámara de Diputados elegirá a los consejeros ciudadanos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Las propuestas de consejeros serán votadas de manera individual y sucesiva;
- c) Si realizadas al menos tres rondas de votación no se cubriera la totalidad de consejeros a elegir, la comisión correspondiente deberá presentar una nueva lista hasta por el doble de los consejeros faltantes. En este último caso se seguirá el procedimiento señalado en los incisos anteriores;
- d) Para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los consejeros ciudadanos, serán electos seis consejeros de la lista adicional que para ese efecto integren los grupos parlamentarios. En este caso se aplicará lo dispuesto en los incisos a) al c) anteriores. Las ausencias serán cubiertas por los suplentes en el orden que determine la Cámara al elegirlos;
- e) Los consejeros ciudadanos propietarios y suplentes durarán en su cargo ocho años; y
- f) Las reglas y procedimientos para verificar el cumplimiento de los requisitos serán los que establezca la propia Cámara en sus ordenamientos internos.

Una de las modificaciones más trascendentes es que ahora serían los grupos parlamentarios quienes harían hasta cuatro propuestas para ocupar el cargo de Consejero Ciudadano, ya que en 1990 se contemplaba que fueran listas integradas por el Presidente de la República, por lo que su actividad queda relegada de los nombramientos, pero mantenía la presidencia del Consejo General a través de Secretario de Gobernación.

De la misma manera que en la legislación anterior se necesitaba una mayoría de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados para elegir a un Consejero Ciudadano. También se modificó el supuesto de no lograr la mayoría requerida para nombrar Consejeros Ciudadanos, ahora la comisión correspondiente en la Cámara de Diputados (Gobernación) presentaría una nueva lista de hasta el doble de vacantes a elegir y se realizaría el mismo procedimiento. En la legislación anterior se tenía previsto que se insulara a los candidatos de no lograr la votación debida.


Se mantienen los Consejeros suplentes en caso de ausencia temporal o absoluta, los cuales serían integrados en una lista de seis nombres adicionales a los ya nombrados, éstos serían propuestos también por los grupos parlamentarios, la Cámara de Diputados sería la encargada de determinar el orden por el que serían cubiertas las ausencias.

Dentro de las mismas modificaciones al artículo 74 encontramos la más sustantiva a nuestro parecer que se encuentra en el numeral 6: “Los partidos políticos nacionales designarán un representante con voz pero sin voto”¹¹⁷, lo harían por supuesto en el seno del Consejo General. Sin duda es un punto de inflexión para lo que sería el diseño que ha perdurado por más tiempo, es decir el de 1996. Los partidos políticos lograron consensar la necesidad de que la autoridad electoral diera un salto más agigantado hacia la imparcialidad y hacia la autonomía de facto (la autonomía constitucional ya estaba dada), es menester recordar que el contexto de violencia latente influyó de manera sustantiva para este tipo de cambios.

“Los partidos acordaron avanzar en la independencia de la autoridad electoral –por voluntad propia de los partidos políticos perdieron su voto en los órganos de decisión de las elecciones y se incorporó a dichos órganos la figura de “consejeros ciudadanos” con voz y voto- y desarrollar una serie de enmiendas a la ley para fortalecer las garantías de transparencia, como aumentar la confiabilidad del padrón electoral, garantías de equidad en el acceso a los medios de comunicación masiva, impedir el uso de recursos y programas públicos a favor de algún partido o candidato, entre otras”¹¹⁸.

Se elimina la fórmula de proporcionalidad para asignar representantes de los partidos políticos con posibilidades de tener más de un voto por partido recayendo en un representante en el Consejo General y en lugar de esto se consensó que todos los partidos tuvieran un solo representante con voz pero sin voto, el cual podrían sustituir en todo momento.

En los requisitos previstos para ser Consejero Ciudadano no se realizaron cambios de gran calado, pero podríamos resaltar que se disminuye la temporalidad de cinco a tres años anteriores a la fecha de la designación los que eran condicionados de no haber desempeñado cargos de dirección en los partidos.

 1996

Llegamos al año de la llamada reforma definitiva, denominada así por el entonces presidente Ernesto Zedillo, sin duda fue una equivocación, no obstante ha sido la reforma de más alto

¹¹⁷ *Ibíd.*

¹¹⁸ Woldenberg, José, *El cambio electoral. Casi 30 años*, en Attili, Antonella (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, H. Cámara de Diputados LIX Legislatura-Universidad Autónoma Metropolitana-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 61

impacto en la transición mexicana a la democracia y para el tema a estudiar, es en este año cuando se da la conformación vigente del Consejo General, por lo menos hasta la fecha de publicación de este texto.

El 22 de agosto de 1996 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reforma diversos artículos de la CPEUM, entre ellos el artículo 41, que en su fracción tercera señala:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero Presidente

y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley¹¹⁹.

El Secretario de Gobernación abandona la presidencia del Consejo General y el Poder Ejecutivo queda completamente fuera de la integración del IFE, lo que es, sin duda, uno de los avances más importantes de la reforma de 1996 en lo que al IFE se refiere. Ahora se crea la figura del Consejero Presidente designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, al igual que los ocho Consejeros restantes, por lo que se suprimen los llamados Consejeros Ciudadanos.

Al efecto, Eduardo Andrade sostiene que “Ahora la representación de los poderes instituidos constitucionalmente quedó prácticamente nulificada en cuanto a la capacidad de participar en las decisiones, ya que,... el Poder Ejecutivo carece de representación ante el Consejo y la

¹¹⁹ Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996

que se otorga al Poder Legislativo en realidad es un mecanismo meramente formal para acreditar representantes de los partidos políticos con voz pero sin voto”¹²⁰. Nosotros diferimos completamente de esta aseveración, ya que si bien es cierto el Secretario de Gobernación deja de ocupar la presidencia del Consejo y el Poder Legislativo queda relegado en la toma directa de las decisiones, nosotros sostenemos que el Legislativo interviene a través de los partidos políticos, lo hace gracias al método de designación de consejeros, ya que no participa otro órgano, y las lealtades se generan de manera directa, al ocupar el cargo los candidatos que tienen la venia de los partidos.

El 31 de Octubre de 1996 se publican en el Diario Oficial de la Federación las modificaciones al COFPIE para quedar en concordancia con la reforma constitucional de Agosto de ese mismo año. En el artículo 74 del mencionado Código se repite casi de manera textual la fórmula para integrar al Consejo General del IFE:

1. El Consejo General se integra por un consejero Presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo.
2. El consejero Presidente del Consejo General será elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. La designación será realizada conforme a la normatividad y procedimiento aplicable en materia de votación en la Cámara de Diputados.
3. El consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, debe reunir los mismos requisitos que se establecen en el artículo 76 para ser consejero electoral. Durará en su cargo siete años.
4. Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Los consejeros del Poder Legislativo, concurrirán a las sesiones del Consejo General con voz, pero sin voto. Por cada propietario podrán designarse hasta dos suplentes.
5. Los consejeros electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. Asimismo, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La designación

¹²⁰ Notas de: Andrade Sánchez, Eduardo, La reforma política de 1996 en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997, p. 92

será realizada conforme a la normatividad y procedimiento aplicable en materia de votación en la Cámara de Diputados.

6. Los consejeros electorales propietarios y suplentes durarán en su cargo siete años.

7. El Secretario Ejecutivo será nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del consejero Presidente.

8. Durante los recesos de la Cámara de Diputados, la elección del consejero Presidente y de los consejeros electorales del Consejo General será realizada por la Comisión Permanente, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

9. Cada partido político nacional designará un representante propietario y un suplente con voz, pero sin voto.

10. Los partidos políticos podrán sustituir en todo tiempo a sus representantes, dando con oportunidad el aviso correspondiente al consejero Presidente¹²¹.

En el ámbito de las funciones a realizar, éstas “se puntualizan con mayor detalle en la estructura constitucional.

-Capacitación y educación cívica.

-Geografía electoral.

-Derechos y prerrogativas de las agrupaciones y los partidos políticos.

-Confección del padrón y las listas de electores.

-Preparación de la jornada electoral.

Cómputos en los términos que señale la ley.

Declaración de invalidez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores.

-Cómputo de la elección presidencial.

¹²¹ Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos del Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de Octubre de 1996.

-Regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión”¹²².

Los requisitos que deberían cumplir los Consejeros Electorales se enlistan en el artículo 76 del COFIPE, de éstos podemos resaltar que se solicita no haber sido candidato a un cargo de elección popular cuando menos cinco años antes de la fecha de la designación, no desempeñar ni haber desempeñado cargos de dirección nacional o estatal en algún partido político, con la misma temporalidad antes mencionada, se añade que no debe ser Secretario de Estado, ni Procurador General de la República o del Distrito Federal, Subsecretario u Oficial Mayor en la administración pública federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador ni Secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con un año de anticipación al día de su nombramiento, entre otros que continúan igual¹²³.

CUADRO 3

| AÑO | AUTORIDADES ELECTORALES |
|------------------|--|
| 1977 | <ul style="list-style-type: none"> • Secretario de Gobernación (Presidente) • Un senador • Un diputado • Un representante de cada partido político nacional • Un representante de cada partido con registro condicionado (con voz y sin voto) • Secretario del Consejo (notario público, con voz y sin voto) • Director del Registro Nacional de Electores (con voz y sin voto) |
| 1986-1987 | <ul style="list-style-type: none"> • Secretario de Gobernación (Presidente) • Senador (1) • Diputado (1) • Representantes de partido, proporcional a su votación: PRI (16) PAN (5) PFCRN(1) PPS (1) |

¹²² , Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, Op. Cit., p. 428

¹²³ Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos del Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de Octubre de 1996.

| | |
|-------------|--|
| | PARM (1) PMS (2) PDM (1) PRT (1) TOTAL: 31 |
| 1990 | <ul style="list-style-type: none"> • Secretario de Gobernación (Presidente del Consejo General) • 4 Consejeros del Poder Legislativo (2 Diputados y 2 Senadores) • 6 Consejeros Magistrados (Propuestos por el Presidente de la República y elegidos por la Cámara de Diputados) • Representantes de los partidos políticos (con voz y voto) |
| 1993 | <ul style="list-style-type: none"> • Secretario de Gobernación (Presidente del Consejo General) • 4 Consejeros del Poder Legislativo (2 Diputados y 2 Senadores) • 9 Consejeros Magistrados • Representantes de los partidos políticos (con voz y voto) |
| 1994 | <ul style="list-style-type: none"> • Consejeros (Un consejero del poder Ejecutivo, 4 del poder Legislativo) • Secretario de Gobernación (Consejero del poder Ejecutivo) • 4 Consejeros del Poder Legislativo • 6 Consejeros ciudadanos (los grupos parlamentarios harían hasta cuatro propuestas para ocupar el cargo de Consejero Ciudadano) • Representantes de Partidos Políticos (con voz y sin voto) |
| 1996 | <ul style="list-style-type: none"> • Consejero presidente (designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, al igual que los ocho Consejeros restantes, por lo que se suprimen los llamados Consejeros Ciudadanos) • (El Secretario de Gobernación abandona la presidencia del Consejo General y el Poder Ejecutivo queda completamente fuera de la integración del IFE) |

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • 8 Consejeros Electorales (con voz y sin voto) • Consejeros del poder Legislativo (propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras, un consejero por cada grupo) • Representantes de Partidos Políticos (Uno por cada partido) • Secretario Ejecutivo (nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente) |
|--|---|

Fuente: Elaboración propia con recopilación de datos de las reformas.

CUADRO 4

| Año | Ente y naturaleza |
|------------|--|
| 1977 | La Comisión Federal Electoral es el organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia (LFOPPE) |
| 1986-1987 | La Comisión Federal Electoral es el organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia (CFE) |
| 1990 | El Instituto Federal Electoral es organismo público autónomo (COFIPE) |
| 1993 | El Instituto Federal Electoral es organismo público autónomo |
| 1994 | El Instituto Federal Electoral es organismo público autónomo con la concurrencia de los poderes Ejecutivo, Legislativo, los Partidos Políticos y los ciudadanos (COFIPE *modificación art 73 y 74* |
| 1996 | El Instituto Federal Electoral es organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios (COFIPE *modificación art 74) |

Fuente: Elaboración propia con recopilación de datos de las reformas

CUADRO 5

| AÑO | Principios Rectores |
|-----------|--|
| 1977 | n/p |
| 1986-1987 | n/p |
| 1990 | Legalidad, de certeza, de imparcialidad, de profesionalismo y de objetividad |
| 1993 | Los mismos de 1990 |
| 1994 | Los mismos de 1990 |
| 1996 | La certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. |

Fuente: Elaboración propia con recopilación de datos de las reformas

2007-2008

En el contexto de la reforma de 2007-2008 la estructura del Instituto se vio modificada en algunos aspectos relevantes, más no en la integración del Consejo General, aunque si se dieron modificaciones sustantivas como las que a continuación se describen:

En lo que concierne al Consejo General, se mantiene la estructura prevista desde 1996, lo que cambió fue el hecho de realizar una amplia consulta a la sociedad para la designación de los Consejeros por parte de la Cámara de Diputados, el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Noviembre de 2007 en los cambios al artículo 41 fracción V, tercer párrafo señala que:

El consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes¹²⁴.

Además de los cambios a la duración del encargo, el Consejero Presidente ahora durará en su cargo 6 años con posibilidad de una reelección, mientras que los Consejeros Electorales

¹²⁴ Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Noviembre de 2007

dudarán 9 años, sin posibles reelecciones. Una de las innovaciones que más resaltan en este punto es que ahora la renovación del Consejo General se realizará de forma escalonada. Dice Valdés Zurita que: “La renovación escalonada del Consejo General corresponde a los beneficios que trae consigo la continuidad en el trabajo institucional que llevan a cabo los Consejeros Electorales, a la necesidad de aprovechar la experiencia acumulada en los espacios colegiados del Consejo y las comisiones, y a la inclusión permanente de las posturas y expresiones que reflejan la pluralidad que tiene la sociedad mexicana”¹²⁵.

La figura de los Consejeros Electorales suplentes es suprimida y se prevé que si existe una falta absoluta de Consejero, se elegiría un sustituto para concluir el periodo.

El nombramiento y remoción del Secretario Ejecutivo continuó en los mismo términos que estaban desde 1996, de igual forma, los representantes de los partidos políticos siguieron en pie. Con voz pero sin voto.

En la norma se manifiestan los requisitos para ser Consejero:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- c) Tener más de treinta años de edad, el día de la designación;
- d) Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones;
- e) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;
- f) Haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses;
- g) No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación;

¹²⁵ Valdés Zurita, Leonardo, “Instituto Federal Electoral” en Varios, Estudios sobre la reforma de 2007. Hacia un nuevo modelo, tomo II. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008, p. 348

- h) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación;
- i) No ser secretario de Estado, ni procurador general de la República o del Distrito Federal, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal, jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni gobernador ni secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento; y
- j) No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario¹²⁶.

Los requisitos no cambian sustantivamente, no obstante se agrega la taxativa de no pertenecer al Servicio Profesional Electoral el Proceso Electoral Federal, lo que podría considerarse como una equivocación del legislador porque nadie mejor que una persona que ha estado en el Servicio Profesional Electoral para conocer los retos que ofrece la función electoral, aunque no es un error mayor.

En el terreno de las atribuciones del Consejo General encontramos que el aprobar y expedir reglamentos están en sus facultades, así como la designación del Director General de la Unidad de Fiscalización a propuesta del Consejero Presidente, vigilar que el Instituto ejerza sus facultades de autoridad en la administración del tiempo en radio y televisión, aprobar el calendario del proceso electoral federal, los modelos de credencial para votar, determinar los topes a gastos de precampaña de Presidente, Diputados y Senadores, entre otras.

Para el Consejero Presidente se tienen destinadas las atribuciones de garantizar la unidad y la cohesión de las actividades de los órganos del IFE, proponer al titular de la Unidad de Fiscalización y demás titulares, recibir informes del Contralor, ordenar, con previa autorización del Consejo, encuestas nacionales para conocer las tendencias de los resultados de la jornada electoral y estos resultados deberán ser comunicados después de las 22 horas del día de la jornada.

Las comisiones también fueron tocadas por la reforma, se crearon las de Registro Federal de Electores y de Quejas y Denuncias; se eliminó la de Fiscalización para crear la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Con este cambio se separó a los

¹²⁶ Decreto por el que se reforman diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Enero de 2008.

consejeros de la función de guiar la fiscalización, sino que se sentaron las bases para crear la especialización en esta materia en el país¹²⁷.

La Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión se dividió para quedar como Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos y como Comité de Radio y Televisión. Las Comisiones de Organización electoral y de Capacitación Electoral y Educación Cívica se fusionaron durante el proceso electoral en una sola.

La Junta General Ejecutiva conservó su integración prevista desde 1996, se refrendó su carácter supervisor, propone al Consejo políticas y programas generales de Instituto, supervisa el cumplimiento de las normas y el ejercicio de las prerrogativas de los partidos y las agrupaciones políticas.

La Secretaría Ejecutiva vería modificado su encargo, pues el Secretario durará 6 años y no 7 como antes y puede ser reelecto una sola vez. Tiene como facultades la suscripción, junto con el Consejero Presidente, a los convenios que se celebren, ayudar a la tarea del Contralor General, entre otras.

Se creó la Unidad de Fiscalización, un órgano técnico del Consejo General que fiscaliza las finanzas de los partidos y las agrupaciones políticas, tiene autonomía de gestión y cuenta con una jerarquía equivalente a las direcciones ejecutivas del IFE. Sus dictámenes y resoluciones no están limitados por el secreto bancario, fiscal y fiduciario.

¹²⁷ Cfr. Valdés Zurita, Leonardo, Op. Cit. p. 353

CAPÍTULO III DESIGNACIONES DE CONSEJEROS ELECTORALES 2003-2011

El proceso para elegir consejeros electorales

En los primeros párrafos de la fracción V del artículo 41 constitucional se establecen los principios generales de la integración del Consejo General del IFE, encontramos que “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley”¹²⁸.

El primer acercamiento que encontramos, se nos muestra que la integración del IFE se da con la concurrencia tres entes, el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos y deja a la ley secundaria las especificaciones para elegir a los consejeros electorales.

“El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo”¹²⁹; en esta segunda parte se deja de manifiesto que el Consejo General del IFE no sólo está compuesto por los consejeros electorales, sino que, aunque sin voto, son parte del órganos superior de dirección los representantes de los partidos políticos y los representantes del Poder Legislativo, dejando nuevamente al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) las situaciones más específicas.

“El consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros

¹²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 41

¹²⁹ Ídem.

electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes”¹³⁰.

Ahora tenemos la duración y la renovación, el Consejero Presidente dura tres años menos que los consejeros electorales, pero tiene la posibilidad de que lo reelijan por una sola ocasión, a diferencia de los consejeros que serán renovados de manera escalonada sin posibilidades de reelección, pero con un periodo de nueve años.

El tema más importante es que todos ellos serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los propios partidos políticos que la integran a través de los grupos parlamentarios, realizando una consulta definida como amplia hacia la sociedad. Por último se nos dice que en caso de falta absoluta se deberá elegir un sustituto.

Ahora bien, se esperaba que en la ley secundaria se especificara de manera más abundante el procedimiento antes señalado, pero no es el caso; en el artículo 110 del COFIPE se repite, pero de manera desglosada el texto del artículo 41 constitucional. Al efecto podemos observar que:

Artículo 110

1. El Consejo General se integra por un consejero presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo.
2. El consejero presidente del Consejo General será elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad.
3. El consejero presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral debe reunir los mismos requisitos que se establecen en el artículo 112 para ser consejero electoral. Durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto por una sola vez.

¹³⁰ Ídem.

4. Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario, no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Los consejeros del Poder Legislativo concurrirán a las sesiones del Consejo General con voz, pero sin voto. Por cada propietario podrán designarse hasta dos suplentes. Durante los recesos de la Cámara de Diputados, la designación la hará la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

5. Los consejeros electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad.

6. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos.

...

9. Cada partido político designará a un representante propietario y un suplente con voz, pero sin voto.

10. Los partidos podrán sustituir en todo tiempo a sus representantes, dando con oportunidad el aviso correspondiente al consejero presidente¹³¹.

No podríamos agregar alguna descripción más a este punto, ya que la ley secundaria parafrasea a la Constitución y no especifica de manera más amplia cómo será el procedimiento al interior de la Cámara de Diputados, dejando a la misma la posibilidad de determinar de qué manera es que decidirá y someterá a consideración del Pleno las propuestas para integrar el Consejo General.

La descripción del procedimiento es carente, por lo que puede cambiar de una designación a otra, justo como ha sucedido, pues los legisladores de la Cámara Baja modifican a través de la Junta de Coordinación Política los acuerdos relativos a la elección de consejeros

¹³¹ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Artículo 110

electorales, cumpliendo a medias tintas con lo mandatado por la Constitución y por la ley secundaria.

A continuación comenzaremos con la explicación de las designaciones realizadas en el 2003 por la Cámara de Diputados, en esencia es el mismo procedimiento, aunque el antes descrito fue reformado en 2007, por lo que la duración, el escalonamiento en la renovación y la amplia consulta a la sociedad no existían todavía en la norma jurídica, pero lo que sí existía era el mecanismo.

El Consejo General del IFE integrado en 2003

Es por todos conocido que en 2006 se dieron las elecciones más competidas en la historia política reciente de nuestro país, generando una fractura social importante, ya que el candidato ganador, Felipe Calderón Hinojosa se alzó con el triunfo con una diferencia del 0.56% de la votación total emitida sobre su adversario más cercano, Andrés Manuel López Obrador.

“Parecían los comicios de la consolidación de la democracia; sin embargo el conflicto político y social y la credibilidad que se había logrado en las instituciones y en los procesos democráticos quedó seriamente lastimada”¹³²

Ante este escenario, la autoridad electoral encabezada en ese entonces por Luis Carlos Ugalde fue acusada de fraguar un supuesto fraude electoral a favor del candidato del Partido Acción Nacional (Calderón) y las elecciones, en lugar de ser fuente de legitimidad como naturalmente deben serlo, se convirtieron en el centro de la agenda política nacional y generaron un conflicto poselectoral que fue escalando.

Si bien es cierto que existieron errores en el proceso electoral por parte de la autoridad y también lo es que “gran parte del conflicto poselectoral fue producto de la incapacidad del consejo general para mostrarse como un árbitro imparcial, principalmente para el Partido de

¹³² Flores Vera, Juan Antonio y Zamitiz Gamboa, Héctor. La actuación de los consejeros electorales del IFE. Observación electoral 2009. Fundación Estado y Sociedad, México, 2011, p. 55

la Revolución Democrática y su candidato Andrés Manuel López Obrador”¹³³, nosotros sostenemos que de igual manera el proceso de designación de los consejeros electorales es una de las causas del multifactorial conflicto de 2006.

Germán Pérez sostiene que "Una de las razones que en el PRD justificaron la desconfianza hacia el Consejo General del IFE, fue que su integración se dio al margen de ese partido, dejando de lado el comportamiento real de los consejeros"¹³⁴; las negociaciones en la Cámara de Diputados se dieron dejando a un lado al PRD, por lo que uno de los argumentos de este instituto político para desprestigiar a la autoridad electoral era que se le excluyó del procedimiento de designación y por lo tanto desconfiaba de la imparcialidad del árbitro, hecho que nos permite poner sobre relieve la importancia de un mecanismo para nombrar consejeros electorales como el que hasta el momento de concluir esta investigación se tiene.

Es así que debemos ir al proceso de renovación del Consejo General en 2003 para entender de manera más panorámica cómo el proceso de designación de los consejeros electorales puede generar un problema de legitimidad en el propio sistema político mexicano.

Para Octubre de 2003 los consejeros electorales provenientes de 1996 terminaban su encargo, por lo que la Cámara de Diputados, de conformidad con el procedimiento que se había previsto, tendría que nombrar a los nuevos integrantes del máximo órgano de autoridad del IFE.

Debemos recordar que “La confianza en los resultados electorales se sostiene en tres aspectos fundamentales: a) la aplicación de las reglas; b) la certeza en la imparcialidad del árbitro electoral y c) la compleja organización de dicho árbitro. Se puede afirmar que la desconfianza hacia el Consejo General por parte de un número considerable de electores puede generar dudas hacia toda la institución electoral”¹³⁵.

Es por lo anterior que los actores del proceso electoral, principalmente los partidos políticos deben tener completa certeza de que la autoridad electoral es imparcial y no favorecerá a

¹³³ Pérez Fernández del Castillo, Germán, México 2006. Las elecciones que dividieron al país. Porrúa-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2008, p. 80.

¹³⁴ Ídem.

¹³⁵ Flores Vera, Juan Antonio y Zamitiz Gamboa, Héctor. Op. Cit. Fundación Estado y Sociedad, México, 2011, p. 53

ningún actor en específico poniéndose por encima de todos ellos; por lo tanto, los partidos políticos deben ponerse de acuerdo en la manera y en las personas que darán vida a la autoridad electoral.

En 2003 la nueva conformación del Consejo General del IFE estuvo tildada por la carencia de consenso en el momento de decidir quiénes ocuparían los asientos en “la herradura de la democracia”, particularmente es de resaltar que los tres partidos con mayor arraigo social (PRI, PAN y PRD) no lograron llegar a un acuerdo en el asunto en comento.

Este proceso de renovación se convirtió en un escenario lleno de disputas y de exclusión por parte de los propios partidos, para comienzos de Octubre de 2003 ya comenzaba la discusión sobre el tiempo venidero para el IFE y sus consejeros, por lo que los posibles nombres para integrar el Consejo General comenzaron a rumorearse en los medios de comunicación.

“La renovación de los integrantes del Consejo General con derecho a voz y voto se convirtió, desde octubre de 2003, en un reparto de posiciones para los líderes de las fracciones parlamentarias, aunque a partir de diciembre de 2007 dicha acción quedó encubierta tras un procedimiento presuntamente abierto y ciudadanizado”¹³⁶.

“El único que tuvo derecho de veto fue el PRI, por el número de diputados de su bancada, y antes incluso de iniciar el proceso, con la venia del PAN, canceló la posibilidad de reelección de cualquiera de los integrantes del Consejo General: era la venganza por el Pemexgate; el PRD se empeñó en levantar dicho veto, y la todavía coordinadora formal del grupo parlamentario tricolor, Elba Esther Gordillo, aceptó hacerlo; sin embargo, Chuayffet –quien ya se perfilaba como el coordinador sustituto– revirtió dicha decisión, lo cual fue aceptado nuevamente por el PAN y objetado por el PRD, que mantenía su propuesta de reelegir a algunos de los consejeros”¹³⁷.

El PRD y el PAN intentaban que no se cambiaran a todos los consejeros, sino que fuera de manera parcial, por lo que existieron dos posturas, la renovación total o parcial, la primera defendida principalmente por el PRI y la segunda por los dos partidos antes mencionados

¹³⁶ Cantú, Jesús “Fin o renacimiento del IFE” Revista Proceso número 1771, 10 de Octubre de 2010.

¹³⁷ Ídem.

además del PVEM; incluso se argumentó que la postura del Revolucionario Institucional era un ajuste de cuentas con el IFE por la multa millonaria del caso PEMEXGATE.

En ese marco "El 15 de Octubre de 2003, José Woldenberg (Consejero presidente del IFE) y Fernando Ojesto (Magistrado Presidente TEPJF) advertían de la necesidad de nuevos consejos electorales, por encima de los intereses de los partidos y con fuerte apego a la legalidad"¹³⁸, una posición institucional que intentó poner en la lupa un procedimiento que por primera vez se cumplía a cabalidad.

Para el 22 de Octubre de ese año las negociaciones entre los presidentes nacionales del PRI, PAN y PRD se tornaron más intensas para poder determinar cuál sería el perfil que deberían cubrir los aspirantes a consejeros, pero no se podía avanzar "dado la negativa del PRD, PT, y PAN a la propuesta del PRI para designar a Diego Valadés como consejero presidente del IFE. Por su parte el PRI se oponía a la postulación de Clara Jusidman (ex directora del Registro Federal de Electores) y de Enrique González Pedrero (ex gobernador de Tabasco), propuestas del PRD, y junto con el PVEM y Convergencia se oponía a la reelección de los consejeros: Alonso Lujambio, Jesús Cantú y Jacqueline Peschard."¹³⁹

Como puede observarse en el párrafo anterior, la designación de los consejeros electorales se convirtió en un juego de cuotas y de vetos. Cada partido propuso candidatos que contaban con cierta cercanía a sus filas y al mismo tiempo intentaba frenar a los aspirantes propuestos por los otros partidos vetando a la persona que podía comprobarse como más cercana a los partidos opositores.

De tal manera es que llegamos a finales de octubre y "El 28..., José Woldenberg reiteró su apoyo a una renovación parcial del Consejo General, agregando que la designación debería ser por unanimidad. Ese mismo día Diego Valadés declinó su postulación y el PRI comenzó a contemplar a Fernando Zertuche, Secretario ejecutivo del IFE y Alfonso Zárate, como propuestas para ocupar el cargo de Presidente del IFE.

¹³⁸ Pérez Fernández del Castillo, Germán, Op. Cit. p. 81

¹³⁹ Ídem.

El PRD, PAN, y PRI propondrían a Clara Jusidman, Patricia McCarthy, consejera electoral de Yucatán y Alfonsina Bertha Navarro, magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) respectivamente.

El jueves 30 de Octubre el PRD y el PAN, presentaron la propuesta de Jacqueline Peschard, presidenta del IFE. Ese mismo día se desató en el interior de la bancada priista, un enfrentamiento con su coordinadora Elba Esther Gordillo, resultado del veto a Alfonso Zárate, asesor de la maestra como aspirante a presidir el consejo general”¹⁴⁰.

El PRI sufrió una de las crisis al interior más fuertes de su historia y no lograba ponerse de acuerdo entre sus propias filas ya que Elba Esther Gordillo y Roberto Madrazo no coincidían en posturas y sus diferencias eran más que evidentes, tanto que “la maestra” terminó alejándose del PRI y formando su propio partido político.

Llegado el día de la verdad no había acuerdo para nombrar Consejero Presidente, y había dos nombres empatados, el de Luis Carlos Ugalde y el de Virgilio Andrade, finalmente la propuesta de Madrazo (Ugalde) sería la ganadora. El PRI le propuso al PAN que el PRD quedara fuera del acuerdo y que las primeras dos fuerzas nombraran con sus votos a los consejeros electorales.

Eran muy marcadas las posturas y propuestas en los partidos políticos, es en este momento cuando se empantanaron las negociaciones de tal manera que el entonces líder nacional del PRD declaró las exigencias de su partido para que Jesús Cantú fuera designado como Consejero Presidente y que mientras esta propuesta no fuera aceptada no habría ningún tipo de negociación.

Acción Nacional aceptó la propuesta del PRI y se sumó junto al PVEM a la propuesta de la renovación total del Consejo General del IFE y al mismo tiempo apoyaron la propuesta de Luis Carlos Ugalde como Consejero Presidente.

“La propuesta del PRI, PAN y PVEM, ganó con 360 votos. De igual forma sus compañeros obtuvieron 355 votos. En ambos casos, lograron las dos terceras partes de los votos, requisito legal para su designación. Así, de los nueve consejeros propuestos, cinco fueron propuestas

¹⁴⁰ *Ibíd*em, p. 82

del PRI, incluido el Presidente del organismo; mientras que el PAN postuló a los cuatro restantes”¹⁴¹

“De esta forma, el 31 de Octubre de 2003, la propuesta del PRI, PAN y PVEM...se aprobó el nombramiento de los consejeros Virgilio Andrade, Alejandra Latapi, Marco Antonio Gómez Alcantar y María de Lourdes López, propuestos por el PRI, incluido el presidente del organismo Luis Carlos Ugalde, mientras que el PAN postuló a Arturo Sánchez, María Teresa González Luna, Rodrigo Morales, y Andrés Albo”¹⁴²

Para el 2 de noviembre de ese año las declaraciones de los militantes del PRD giraban en torno al procedimiento por el que fueron elegidos los nuevos consejeros y la forma en que fueron excluidos del mismo, por lo que demandaban que los integrantes del Consejo General probaran su imparcialidad con hechos.

Los partidos políticos descuidaron la integración del Consejo General y las consecuencias se sintieron en el proceso electoral federal de 2006, hecho en el cual no abundaremos puesto que no es materia de esta investigación, basta con dejarlo mencionado como un efecto negativo de un método de designación viciado y con la estampa de las cuotas partidistas y el juego de los vetos.

A continuación expondremos cómo es que estos mismos consejeros nombrados en 2003 y encargados de la organización del Proceso Electoral Federal de 2006 fueron cesados de su encargo en distintos periodos, un hecho que marca la historia del IFE y demuestra un grado de vulnerabilidad alto frente a los partidos políticos y el Poder Legislativo, situación que incide directamente en la estabilidad de la autoridad electoral al no permitir la autonomía del organismo.

¹⁴¹ *Ibíd*em, p. 83

¹⁴² Flores Vera, Juan Antonio y Zamitiz Gamboa, Héctor, *Op. Cit.* p. 54

🚩 La destitución de los consejeros electorales en 2007 y su posterior renovación

En el marco de las modificaciones a la institucionalidad electoral en la reforma de 2007-2008, se encuentra el despido de los Consejeros que tuvieron a su cargo la organización del Proceso Electoral Federal de 2006, incluido el Consejero Presidente, Luis Carlos Ugalde, hecho que, como se verá en el desarrollo de la investigación, laceró severamente la autonomía del IFE.

“El 27 de Agosto de 2007 con el aval del PRI, PRD y PAN, el proyecto de reforma electoral considero la destitución de tres de los nueve consejeros (Luis Carlos Ugalde, Lourdes López Flores y Rodrigo Morales Manzanares) el resto saldría en distintos periodos a los que se les denominó en ‘forma escalonada’¹⁴³.

Lo anterior se realizó a través del cuarto artículo transitorio del decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado el 6 de noviembre de 2007, a la letra dice:

Para los efectos de lo establecido en el tercer párrafo de la base V del artículo 41 de esta Constitución, en un plazo no mayor a 30 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la Cámara de Diputados procederá a integrar el Consejo General del Instituto Federal Electoral conforme a las siguientes bases:

- a) Elegirá a un nuevo consejero Presidente, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2013; llegado el caso, el así nombrado podrá ser reelecto por una sola vez, en los términos de lo establecido en el citado párrafo tercero del artículo 41 de esta Constitución;
- b) Elegirá, dos nuevos consejeros electorales, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2016.
- c) Elegirá, de entre los ocho consejeros electorales en funciones a la entrada en vigor de este Decreto, a tres que concluirán su mandato el 15 de agosto de 2008 y a tres que continuarán en su encargo hasta el 30 de octubre de 2010;

¹⁴³ *Ibíd*em, p. 55

d) A más tardar el 15 de agosto de 2008, elegirá a tres nuevos consejeros electorales que concluirán su mandato el 30 de octubre de 2013.

Los consejeros electorales y el consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán en sus cargos hasta en tanto la Cámara de Diputados da cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo. Queda sin efectos el nombramiento de consejeros electorales suplentes del Consejo General del Instituto Federal Electoral establecido por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de octubre de 2003¹⁴⁴.

También se realizó mediante un artículo transitorio a las reformas que se llevaron a cabo a la Ley Orgánica del Congreso que señalaba que: “la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, por una única vez, presentará al Pleno el procedimiento y convocatoria para la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral y las propuestas de nombres para ocupar los cargos de Consejero Presidente y los de los consejeros electorales para su elección”¹⁴⁵

Debemos recordar que la sustitución anticipada de consejeros ya había sucedido en dos ocasiones, en 1994 y en 1996, habían sido elegidos para cumplir un periodo de ocho años, pero que fueron cesados cuando el marco legal en el que actuaban fue modificado, situación que no sucedió en 2007, pues aunque sí existieron modificaciones al IFE, la integración del Consejo General quedó intacta.

“Aquellos que pensaban que su torpe conducción del proceso electoral de 2006 reclamaba ser sancionada plantearon la sustitución inmediata de todos ellos. En cambio, los que accedían a la remoción sólo como el precio del acuerdo, sin compartir su sustento básico, plantearon una sustitución parcial y escalonada. A fin de cuentas, se llegó a una transacción que colocó al Consejo General en el peor de los mundos: tres consejeros, incluido el consejero presidente, serían sustituidos en 2007; tres más a mediados de 2008, mientras que

¹⁴⁴ Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 6 de noviembre de 2007.

¹⁴⁵ Navarrete, José Eduardo, “Decisiones políticas: el caso del Consejo del IFE” Revista Este país 4 de mayo de 2008 pp. 4-19 y Decreto por el que se establece un Artículo Transitorio Único de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, Diario Oficial de la Federación, México, 15 de noviembre de 2007

los tres restantes concluirían el periodo para el que fueron electos hasta 2010. Seis de nueve serían sancionados, pero tres podrían concluir su mandato”¹⁴⁶.

Para el caso de la reforma de 2007, se creó un comité ciudadano para la reforma electoral y propuso un mecanismo de selección que diera la oportunidad de participar a personas en lo individual, a instituciones académicas, a colegios profesionales y a organizaciones sociales, asimismo demandó que este proceso se llevara a cabo con plena transparencia y con apertura hacia la sociedad en general, aunque la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados rechazó una posible consulta ciudadana que fue considerada al inicio.

De esta manera “La Cámara de Diputados aprobó –con 360 votos a favor y 8 abstenciones del Partido Nueva Alianza- , el 20 de noviembre del 2007, una convocatoria que transparentaba dos procesos de selección de consejeros: la postulación de candidatos y las entrevistas a estos, que serían publicadas y se transmitirían por el canal del congreso; ‘por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad’”¹⁴⁷.

La convocatoria fue emitida del 21 al 30 de Noviembre de 2007, en ella se estableció que la Comisión de Gobernación verificaría los primeros dos días de Diciembre de ese año los expedientes y el tres de Diciembre haría una lista con los nombres de los aspirantes que cumplieran todos los requisitos¹⁴⁸, se estableció que cualquier ciudadano podría inconformarse ante la Comisión de Gobernación si consideraba que un candidato cumplía a cabalidad los requisitos de elegibilidad.

Posteriormente, la Comisión previamente citada procedería con una serie de entrevistas a los candidatos que cumplieron con los requisitos de la convocatoria, teniendo como plazo del cuatro al siete de Diciembre, con el objetivo de exponer los puntos centrales de un ensayo

¹⁴⁶ Ibidem.

¹⁴⁷ Ibidem, p. 56

¹⁴⁸ Para conocer todos los requisitos y demás características no mencionadas de la citada convocatoria se remite a la Gaceta Parlamentaria del 21 de Noviembre de 2007, URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/nov/20071121.html#Convocatorias>

previamente elaborado y para recibir cuestionamientos por parte de los legisladores que formaban parte de la Comisión.

Un elemento importante es que se acordó que las entrevistas serían en sesiones públicas, y que serían transmitidas por el Canal del Congreso, dividiéndose la Comisión de Gobernación en grupos de trabajo para desahogar las entrevistas respetando la pluralidad en la integración de los grupos.

Cuando finalizaran dichas entrevistas, con fecha 10 de Diciembre, la Comisión de Gobernación remitiría un informe pormenorizado a través de su Presidente a la Junta de Coordinación Política y serían los Grupos Parlamentarios a través del precitado órgano de gobierno que determinarían “por el más amplio consenso posible la propuesta del nombre del candidato a Consejero Presidente y de los dos candidatos a Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral”¹⁴⁹.

La JUCOPO propondría al Pleno de la Cámara de Diputados los nombres de los tres consejeros electorales que continuarían en su encargo hasta el 30 de Octubre de 2010, así como los nombres de los tres consejeros que concluirían con su encargo el 15 de Agosto de 2008.

“Ahora nadie podrá explicar porque primero salen tres y luego otros tres, y tres se quedan hasta el final. Mala opción, desgastante para los que se quedan y los que salen y para la propia Cámara de Diputados, pero de todas formas no catastrófica”¹⁵⁰.

Las primeras personalidades que salieron como posibles aspirantes a ocupar el cargo de Consejero Presidente fueron el Dr. Juan Ramón de la Fuente, ex Rector de la UNAM y el Dr. Diego Valadés, quien había sido considerado para presidir el Consejo General en 2003 y que gracias a que Jorge Alcocer había sido eliminado de la lista, se abrió paso nuevamente.

Otros nombres que salieron a la luz como posibles aspirantes para consejeros electorales fueron María Amparo Casar, Jesús Cantú, José Antonio Crespo, Sergio Aguayo, Jorge

¹⁴⁹Convocatoria de la H. Cámara de Diputados para la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, artículo octavo, Consultada el 5 de Octubre de 2013, URL:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/nov/20071121.html#Convocatorias>

¹⁵⁰ Woldenberg, José, “Erradero” Periódico Reforma 7 de Febrero de 2008

Alonso Sánchez, Miguel Concha Malo, Rogelio Gómez- Hermsillo y Rosa María Ruvalcaba.

Cada grupo parlamentario comenzó las consultas a la sociedad como ellos mismos lo entendían, ya que no hay previsto un mecanismo que identifique cómo debe realizarse, al mismo tiempo “Se confirmó que funcionarios perredistas habían sostenido encuentros con los académicos, Denisse Dreser del ITAM, John Ackerman de la UNAM Y José Antonio Crespo del CIDE”¹⁵¹.

María Amparo Casar, al igual que Clara Jusidman hicieron del conocimiento público que declinaban cualquier oportunidad de ocupar alguno de los lugares en juego, lo que permitió que en el PRD se abrieran posibilidades para Irma Eréndira Sandoval, de quien se aseguró contaba con el aval de Jusidman, al efecto surgieron nombres tales como Jorge Islas, Jesús Cantú, Eduardo R. Huchim, Jaime Cárdenas, Alejandro Naval, Elvira Concheiro y Gregorio Vidal entre otros, que en la opinión pública eran los posibles candidatos impulsados por el Partido de la Revolución Democrática.

Hubo un registro de 487 personas ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, de ellas, 417 eran hombres y 70 eran mujeres, siguiendo el procedimiento establecido previamente en la convocatoria, el día 3 de Diciembre fueron eliminados más de 300 nombres, quedando una lista de 104 aspirantes y en el mismo sentido, ya como parte del informe de la Comisión de Gobernación que entregara a la JUCOPO, se dieron 39 nombres como posibles candidatos para que los grupos parlamentarios, a través de la Junta, pudieran impulsar una sola propuesta por vacante.

Valdría la pena mencionar que el número copioso de aspirantes que se registró generó un problema de logística para la Cámara de Diputados, en especial para la Comisión de Gobernación, pues únicamente se contaban con 4 días para entrevistar a tantas personas, por lo que la planeación en esta etapa del proceso dejó mucho que desear y se prestó a discrecionalidad al momento de integrar la lista de los 39 aspirantes finales.

Los golpeteos entre coordinadores comenzaron ya que, acordar con el mayor consenso posible, como se lo establecieron ellos mismos, no fue tan simple en ningún momento, por

¹⁵¹ Flores Vera, Juan Antonio y Zamitiz Gamoboa, Héctor, Op. Cit. p. 58

lo que el entonces coordinador del Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara Baja realizó una advertencia a Javier González Garza, coordinador del Grupo Parlamentario del PRD “en el sentido de que los consejeros erigirían con o sin la participación del PRD, alusión a la que este último respondió en el sentido de evitar que la elección de consejeros se convertirá en un asunto de reparto de cuotas entre PAN y PRI, a la vez que reconoció el riesgo de mayoriteo. González Garza propuso el nombre de Genaro Góngora para ser consejero del IFE, así como el nombre de Mauricio Merino”¹⁵²

Por diversas situaciones y falta de acuerdo, la designación para consejeros electorales se postergó al mes de febrero de 2008, es así que los coordinadores parlamentarios de las tres fuerzas principales en la Cámara de Diputados decidieron un nuevo mecanismo sustentado en vetos, por lo que se integraron ternas de candidatos a consejeros electorales tratando de llegar a un acuerdo para poder integrar al Consejo General y el método sería el siguiente: “cada coordinador ‘tacharía’ las propuestas que les presentaran los otros dos y, darían su visto bueno sobre el aspirante que podría llegar a integrar la terna final”¹⁵³, con base en este mecanismo comenzaron a salir a la luz nuevos nombres, tales como Ezra Shabot, Lorenzo Córdova, Leonardo Valdés, Benito Nacif, Marco Antonio Baños y José Fernández de Santillán, mencionando algunos de los más reconocidos.

Llegó el 5 de febrero y había tres aspirantes que ya tenían la venia de los tres grupos parlamentarios más fuertes, éstos eran Leonardo Valdés, Alfredo Figueroa y Javier Santiago, todo parecía indicar que el Consejo General ya tenía a sus nuevos tres consejeros, sin embargo al día siguiente, en los medios de comunicación aparecía una nueva terna integrada por Javier Santiago, Ezra Shabot y Carlos Sirvent, éste último fue propuesto por el Revolucionario Institucional ante la negativa de Acción Nacional y del PRD ante Marco Antonio Baños.

Por lo anterior se iniciaron nuevamente negociaciones entre los coordinadores parlamentarios, una vez que se pusieron de acuerdo invitaron a los candidatos a nuevas entrevistas, para posteriormente presentarlos a la sociedad.

¹⁵² *Ibíd*em, p. 59

¹⁵³ *Ibíd*em, p. 60

“El PAN, el PRI y el PRD llevaron la elección de los consejeros hasta el límite, y en sesión que fue considerada de trámite, tras el consenso con los coordinadores parlamentarios del PT y el PVEM, Alternativa y Nueva Alianza, la Cámara de Diputados aprobó el nombramiento de Leonardo Valdés Zurita que sustituiría al consejero presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde con 398 votos a favor y 43 en contra, cuyo mandato concluiría el 30 de octubre de 2013; también de voto a favor de Benito Nacif Hernández y Marco Antonio Baños Martínez, como integrantes del Consejo General del IFE con 387 votos a favor, 54 en contra, 3 abstenciones, y 12 votos por otros candidatos. Ambos concluirían su encargo el 30 de Octubre de 2016 sustituyendo a los consejeros Alejandra Latapí y Rodrigo Morales”¹⁵⁴

Para los investigadores que realizaron la observación electoral 2009 por parte de la Fundación Estado y Sociedad, que derivó en un texto que sirve de soporte principal para este apartado, la negociación puede ser interpretada como una alianza inusual entre dos partidos en teoría alejados en el espectro político-ideológico como lo son el PAN y el PRD, pero lo anterior sucedió en torno a las figuras de Marco Antonio Baños, de Benito Nacif y de Leonardo Valdés, ya que el dictamen que presentó la JUCOPO al Pleno de la Cámara de Diputados fue logrado por dos vías, la primera acordada entre el PRI y el PAN y la otra entre el PAN y el PRD. Nos dicen los investigadores de la Fundación Estado y Sociedad que “Por una parte el PAN y Convergencia convencieron al PRI de la idoneidad de Valdés, pues habían sido eliminados candidatos de peso, como fue Lorenzo Córdova y Carlos Sirvent, lo cual configuró un momentáneo equilibrio entre PAN y PRD; por tanto la terna se resolvió en el momento en el que el PRD y el PAN aceptaron la designación”¹⁵⁵.

“El 7 de febrero de 2008, 56 días después de lo previsto en el artículo transitorio del decreto que reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cámara de diputados eligió un nuevo consejero presidente y a dos consejeros electorales para iniciar la renovación escalonada del consejo general del IFE previsto en esta reforma”¹⁵⁶

Como esta es una investigación que busca encontrar vínculos de lealtad entre los consejeros electorales y los partidos políticos que los propusieron debemos destacar una idea que tuvo

¹⁵⁴ *Ibíd*em, p. 61

¹⁵⁵ *Ibíd*em, p. 62

¹⁵⁶ *Ibíd*em, p. 67

arraigo en la opinión pública y que no es comprobable, se trata de la supuesta cercanía de Leonardo Valdés con el PRD y que había sido este instituto político el ganador de la contienda al tener un alfil como Consejero Presidente, pero la conclusión a la que podemos llegar es que el PRD fue derrotado en las negociaciones con los otros grupos políticos.

Los pactos entre las tres principales fuerzas políticas se dieron a partir de un método de propuesta-veto-propuesta, que permitió que se descartaran algunos de los perfiles más fuertes, personajes como Jorge Alcocer, quien no fue tomado en cuenta porque fue dirigente de un partido político que ya no existía, además de que era una persona con alguna cercanía al PRI.

Otro perfil propuesto fue el de Jaime Cárdenas, sin duda uno de los candidatos que se encontraban más calificados para el puesto, dada su experiencia y su sólida trayectoria académica, él era una de las posibilidades más fuertes del PRD, junto con Genaro Góngora Pimentel, quien fuera ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y vetado por los coordinadores del PRI en el Senado de la República, Manlio Fabio Beltrones y en la Cámara de Diputados, Emilio Gamboa Patrón, gracias a los conflictos generados en el contexto de la “ley Televisa” que fuera derrotada por la Corte, en buena medida con argumentos fijados por el entonces ministro Góngora.

Por parte de Acción Nacional fueron descartados candidatos como Ezra Shabot y María de los Ángeles Fromow.

La aprobación de Leonardo Valdés Zurita como Consejero Presidente del IFE generó polémica al interior del Partido de la Revolución Democrática, pues por un lado existía cierta simpatía que el ex yerno de Heberto Castillo fuera designado para tan alto cargo, pero al mismo tiempo, en el seno del PRD, la corriente que es más cercana a Andrés Manuel López Obrador desacreditaba a cualquier candidato que no fuera el ex ministro Góngora Pimentel.

El PAN, aunque relegado de las negociaciones en alguna medida, ya que el golpeteo más fuerte se dio entre PRI y PRD, logró colocar la propuesta que ellos realizaban, a decir, Benito Nacif.

La votación en el Pleno de la Cámara de Diputados fue una simple formalidad, ya que los acuerdos ya estaban establecidos, aún y cuando existieron votos en contra, ya era un hecho

el nombramiento de Leonardo Valdés Zurita como Consejero Presidente y de Benito Nacif y Marco Antonio Baños, éstos dos últimos sustituyendo a Rodrigo Morales y Alejandra Latapí.

Quedando concluido ese proceso de selección, se entraba a uno nuevo, ya que hacía falta renovar a los tres consejeros electorales que concluirían su encargo el 30 de Octubre de 2013, por lo que el jueves 8 de mayo de 2008 la Cámara de Diputados publicó en la Gaceta Parlamentaria la Convocatoria para el proceso de selección de candidatos a ocupar el cargo de consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral¹⁵⁷.

El periodo comprendido para el registro de aspirantes fue programado del 6 al 19 de Mayo de 2008, entre las particularidades de la convocatoria destacó que se les permitiría participar a aquellos aspirantes a consejeros electorales y a Consejero Presidente que no hubieran sido seleccionados, a la letra la convocatoria señalaba que: “Las personas que estuvieron consideradas dentro de la lista definitiva de candidatos a consejero presidente y consejeros electorales, elaborada por la Comisión de Gobernación, en términos del numeral cuarto de la convocatoria para la elección de consejero presidente y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, emitida por la honorable Cámara de Diputados el 20 de noviembre de 2007, y acrediten que cumplen con los nuevos requisitos establecidos por el artículo 112 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, podrán participar en la presente convocatoria con la sola manifestación por escrito de su voluntad de ser considerados”¹⁵⁸

El procedimiento establecido fue exactamente igual al de la convocatoria para elegir al Consejero Presidente y a los consejeros electorales, con nuevas fechas, pero bajo el mecanismo idéntico, registro, integración de expedientes por la Comisión de Gobernación, entrevistas por parte de la misma, generación de un dictamen por la Comisión en comento para entregarlo a la Junta de Coordinación Política y ésta generaría la terna para presentarla al Pleno de la Cámara, tratando de conseguir el más amplio consenso posible entre los grupos parlamentarios.

¹⁵⁷ Para consultar íntegramente la mencionada convocatoria remitimos al lector a la siguiente dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/> Consultar la fecha 8 de mayo de 2008.

¹⁵⁸ <http://gaceta.diputados.gob.mx/> Consultar la fecha 8 de mayo de 2008. Consultado el 15 de Octubre de 2013.

“Se registraron 115 ciudadanos 88 hombres y 27 mujeres. (...) del 20 al 22 de mayo fueron examinados los candidatos. Después de entrevistar a 75 candidatos y candidatas se integró la lista definitiva que fue de 34 aspirantes, 13 mujeres y 21 hombres: por el PAN Patricia McCarthy Caballero, Paulina Guadalupe Grubet Vallarta e Irma Méndez de Hoyos ; por el PRD Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, Javier Santiago Castillo y Leonor Maldonado Meza y, por el PRI, Jorge Alcocer Villanueva, Carlos Sirvent, Yolli García Álvarez, María Macarita Elizondo Gasperín, Rolando Wilfrido De la Lasse Cañas, y Francisco Guerrero Aguirre”¹⁵⁹

De todo el listado anterior la Junta propuso la siguiente terna al Pleno de la Cámara Baja: María Macarita Elizondo Gasperín, Alfredo Figueroa Hernández y Francisco Guerrero Aguirre”

Hubo un intento de modificar la terna, ya que la entonces presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, la perredista Ruth Zavaleta, así como un grupo de legisladores identificados con la corriente de nueva izquierda propugnaron porque fuera sustituido Alfredo Figueroa por Javier Santiago, ya que sostuvieron que el primero conservaba nexos con Andrés Manuel López Obrador, no obstante, el acuerdo por el cual se nombraban consejeros electorales que integraban la terna original se encontraba firmado por siete grupos parlamentarios, por lo que, a final de cuentas no fue posible sustituir a Alfredo Figueroa por Javier Santiago, aunado al hecho de que éste último había sido objeto de un veto por el Partido Acción Nacional.

Las críticas al proceso de selección no se hicieron esperar, ya que sostuvieron que nuevamente se privilegió la simulación, pues las entrevistas con los diputados únicamente se dieron a los aspirantes que sostenían vínculos con los partidos políticos y que contaban con el respaldo de algún político de peso importante.

“Los legisladores ‘ignoraron las candidaturas provenientes de la sociedad, no habían mostrado interés en relacionarse con los organismos civiles, así como el criterio de género”¹⁶⁰

¹⁵⁹ Flores Vera, Juan Antonio Antonio y Zamitiz Gamboa, Héctor, Op. Cit. p. 65

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 68

La Fundación Estado y Sociedad sostiene que “Mediante la negociación, caracterizada por el falso consenso de una transacción política de coyuntura que afectó disposiciones legales permanentes de la mayor jerarquía constitucional, en el que el modelo de elección elegido (SIC) fue a través de cuotas en el que parece haberse convenido, que en esta ocasión, el premio mayor –el candidato a consejero presidente- le correspondería al PRD, partido que había sido excluido, o si prefiere, no había participado en la integración del consejo general que parcialmente se sustituía ...”¹⁶¹

“En un inusual acuerdo, los partidos Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD) en la Cámara de Diputados marginaron al otrora desequilibrante Revolucionario Institucional (PRI), al imponer en la presidencia del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) a Leonardo Antonio Valdés Zurita. Esa alianza coyuntural fracturó el tradicional vínculo pragmático entre panistas y priístas y echó por la borda la amenaza del coordinador de los tricolores, Emilio Gamboa Patrón, de hacer a un lado al sol azteca si no aceptaba la designación de los nuevos funcionarios electorales avalados por su homólogo panista Héctor Larios y él mismo”¹⁶².

De esta manera el IFE quedó integrado por completo, a través de dos procesos atropellados, incumpliendo plazos autoimpuestos y favoreciendo las cuotas de los partidos, así como los vetos y el alejamiento de las organizaciones ciudadanas.

De los consejeros electorales que estuvieron en el proceso electoral de 2006 únicamente quedaban tres, que cumplirían su periodo el 30 de Octubre de 2010, ellos eran: Virgilio Andrade Martínez, Marco Antonio Gómez Alcántar y Arturo Sánchez Gutiérrez.

El proceso de selección de consejeros electorales 2010-2011

La Cámara de Diputados publicó en la Gaceta Parlamentaria la Convocatoria para participar en el proceso de selección de candidatos a ocupar el cargo de consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral para el periodo 2010-2019 el 30 de Septiembre de 2010, documento con el que debió concluir la renovación escalonada que se

¹⁶¹ Ídem.

¹⁶² Méndez, Enrique y Garduño Roberto “Inusual alianza del PAN y PRD lleva a Leonardo Valdés al IFE” Periódico La Jornada 8 de Febrero de 2008.

aprobó en 2007 como parte de la reforma constitucional en materia electoral, por lo que sería la última fase para que los consejeros que fueron electos en 2003 y que todavía continuaban en el encargo dieran paso al relevo generacional.

En la Convocatoria se establecieron los plazos, así como el procedimiento de selección, a saber: “Los grupos de ciudadanos, asociaciones e instituciones académicas, organizaciones ciudadanas o los propios aspirantes a candidatos, en su caso, dentro del plazo comprendido entre el 4 al 8 de octubre del año dos mil diez, con horario de las 10:00 a las 15:00 horas y de las 16:30 a las 19:00 horas, deberán acudir personalmente a entregar en las instalaciones de la Comisión de Gobernación...la siguiente documentación”¹⁶³.

Los expedientes estaban comprendidos por el Curriculum vitae, copias certificadas de acta de nacimiento y de la credencial para votar con fotografía, carta de aceptación de las base y procedimientos de la convocatoria, un ensayo acerca de los avances en la implementación de la reforma electoral de 2007 en materia electoral, en caso de ser una propuesta sustentada por un grupo de ciudadanos debería estar acompañada de una carta que eso haga constar, así como fotocopia de las credenciales para votar con fotografía de los firmantes.

Asimismo, la última especificación se diferenció de la que presentara una organización de ciudadanos, quienes tendrían que acompañar su propuesta de “una copia certificada del acta constitutiva correspondiente, así como una carta del representante legal en la que se haga constar la decisión de la organización de postular al aspirante”¹⁶⁴. Por último se estableció que si la propuesta era por parte de una asociación o institución académica debería estar acompañada de una carta firmada por el director o presidente de la misma.

Dentro del 4 al 10 de Octubre de 2010, la Comisión de Gobernación integraría los expedientes de los candidatos, a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos y a más tardar el 11 de Octubre del mismo año, la citada Comisión elaboraría una lista de los

¹⁶³ Convocatoria para participar en el proceso de selección de candidatos a ocupar el cargo de consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral para el periodo 2010-2019, artículo Segundo. Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/sep/20100930-VI.html> Consultado el 15 de Octubre de 2013.

¹⁶⁴ Ídem.

aspirantes que cumplieron con todos los requisitos, dicha relación se publicó el 12 de Octubre en la Gaceta Parlamentaria¹⁶⁵.

La lista publicada por la Comisión de Gobernación estaba comprendida por 136 nombres, así como por la fecha en la que sería entrevistado el aspirante a consejero electoral, con un periodo comprendido del 17 al 23 de Octubre, por lo que se tendría que trabajar a marchas forzadas y con entrevistas desahogadas en cuarenta minutos por aspirante.

Se estableció en el punto sexto de la convocatoria que la Comisión de Gobernación entregaría un dictamen al término de las entrevistas y antes del 30 de Octubre de 2010 con los candidatos y candidatas “que hayan cumplido con la experiencia y formación electoral, así como el perfil académico, y lo remitirá, a través de su presidente, a la Junta de Coordinación Política”¹⁶⁶.

Requisitos que sin duda son aceptables, apegados a un perfil ciudadano y académico de los consejeros electorales, por lo que, en teoría, debió privilegiarse la convocatoria que los propios diputados aprobaron en el Pleno, pero como veremos a continuación, esto no sucedió de esta manera y el proceso de 2010 se convirtió en el más tortuoso de la historia del IFE, dejando vacantes tres espacios en el Consejo General por más de un año.

El dictamen que presentó la Comisión de Gobernación con los expedientes de los aspirantes que cumplieron con los requisitos y que fueron propuestos a la JUCOPO fue publicado en la Gaceta Parlamentaria con fecha de 28 de Octubre de 2010, un día después de haberse remitido a la Junta. En dicho documento se menciona el perfil profesional de 17 personas que a juicio de la Comisión reúnen a cabalidad los requisitos para ser nombrados consejeros electorales, por lo que tocaría el turno a la Junta proponer al Pleno a los tres candidatos para ser los que ocuparan un lugar en el Consejo General.

¹⁶⁵ Para conocer la lista completa que presentó la Comisión de Gobernación, remítase a la Gaceta Parlamentaria del 12 de Octubre de 2010, Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/oct/20101012-VIII.pdf> Consultado el 16 de Octubre de 2013

¹⁶⁶ Convocatoria para participar en el proceso de selección de candidatos a ocupar el cargo de consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral para el periodo 2010-2019, artículo Sexto. Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/sep/20100930-VI.html> Consultado el 15 de Octubre de 2013.

A continuación esbozamos de manera breve la semblanza curricular de los 17 aspirantes finales¹⁶⁷:

Los propuestos por el PRI:

Elvia Leticia Amezcua Fierros. Nació en México, Distrito Federal. Es Licenciada en Ciencias Políticas, Maestra en Sociología Política y tiene Doctorado en Estudios Sociales. Ha desempeñado los cargos de asesor de la mesa directiva con el Diputado Eric Villanueva Mukul del PRD, investigadora en los estudios políticos en la subsecretaría de formación política en el Instituto de formación Política del CEN del PRD, diseñadora de reactivos en el Colegio de Bachilleres, investigadora asociada en el centro de estudios de Gobernabilidad y subdelegada distrital en el Padrón Electoral por el XXI Distrito Federal.

Leonardo Duque Roquero. Nació en la Ciudad de México. Tiene Licenciatura en Derecho por la UNAM. Cuenta con Maestría en Estudios Políticos Aplicados. Ha sido Secretario de Estudio y Cuenta (TEPJF, Sala Superior, 2006-2007); Asesor de la Secretaría Ejecutiva (IFE, 2004-2006); Asesor del Consejero Electoral (IFE, 1998-2000), Asesor del Director General de Asuntos jurídicos (Secretaría de Gobernación 1997-1998), Subdirector de Análisis y Operación política (Secretaría de Gobernación), Analista jurídico (Secretaría de Gobernación, 1993-1994); Consultor en Materia Jurídico Electoral (Demos participación S.C, 2006). Docente de las Asignaturas Derecho Electoral, Delitos Electorales, Garantías Individuales y Sociales, Sociología Jurídica. Publicaciones: “Oralidad los Juicios en México”, “Derecho Constitucional Internacional” y “Derecho de Réplica”.

Adriana Margarita Favela Herrera. Nació en la Ciudad de México. Tiene Licenciatura en Derecho por la UNAM. Ha sido Subdirectora de Quejas (IFE, 2002-2004); Secretaria Instructora de Sala Superior (TEPJF), Secretaria de Estudio y Cuenta de Sala Regional Monterrey (TEPJF, 1996-1997); Secretaria de Estudio y cuenta de Sala Regional Monterrey (TRIFE, 1993-2004); Secretaria Proyectista Sala Civil (Tribunal Superior de Justicia de

¹⁶⁷ La información presentada se basa en el Dictamen de la Comisión de Gobernación por el que se propone a la Junta de Coordinación Política el listado de los candidatos a consejeros electorales del Instituto Federal Electoral para el periodo del 31 de octubre de 2010 al 30 de octubre del 2019. Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/oct/20101028-A.pdf> Consultado el 18 de Octubre de 2013. De igual manera consúltese <http://www.escrutinio.com.mx/revista/politica/58/los-17-candidatos-a-consejeros-del-ife.html> como referencia del mismo asunto.

Durango, 1992-1993); Secretaria de Acuerdos Juzgado Quinto de lo Civil (1990-1992); Abogada.

Arely Gómez González. Nació en México Distrito Federal. Es Licenciada en Derecho y cuenta con estudios de Maestría en Políticas Públicas Comparadas; tiene la especialidad en Derecho Fiscal. En la Administración Pública Federal ha desempeñado el cargo de Secretaria de Estudio y Cuenta del Tribunal Fiscal de la Federación, Secretaria particular y coordinación de ponencia en la SCJN, Secretaria particular del Ministro Presidente de la SCJN y Consejo de la Judicatura, Secretaria General de la Presidencia de la SCJN y Secretaria General de la Presidencia de la Oficial Mayor (SCJN). Fue Fiscal Especializada para la Atención de los Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República.

Juan Manuel Herrero Álvarez. Nació en la Ciudad de México. Tiene Doctorado y Maestría por la Universidad Libre de Bruselas y Licenciatura en Actuaría por la UNAM. Ha sido Coordinador Nacional del Censo Nacional de Población y Vivienda (INEGI, 1987-1990); Director de Coordinación de Normatividad (IFE, 1990-1992); Coordinador General del Padrón Electoral del Instituto Federal Electoral (1992-1994); Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores (IFE, 1994-1996); Director General del Registro Nacional de Población (Secretaría de Gobernación 1997-1998); Administrador General de Recaudación (Sistema de Administración Tributaria, 2000-2003), Jefe de Unidad Plan Estratégico (2003- 2005).

Enrique Ochoa Reza. Nació en Morelia, Michoacán. Tiene Doctorado en Ciencia Política por la Universidad de Columbia, Nueva York. Maestría en Filosofía Política por la Universidad de Columbia, Nueva York; maestría en Ciencia Política por la Universidad de Columbia, Nueva York, licenciatura en Derecho por la UNAM, así como una licenciatura en Economía por el ITAM. Ha sido Secretario Particular de Magistrado en el TEPJF 2007-2009. Asesor del Secretario de la Secretaria de Energía 1997-1999. Consejero Electoral del Distrito 21 Ciudad de México del Instituto Federal Electoral 1997.

Francisco Javier Osornio Corres. Nació en la Ciudad de México. Cuenta con una Licenciatura en Derecho, una Maestría en Derecho Público, así como un Doctorado también en Derecho Público. Por lo que hace a su experiencia docente ha impartido las materias de Teoría Constitucional I y II, Régimen de la Economía Pública, Derecho Administrativo, Derecho Público y forma parte del Sistema Nacional de Investigadores. Por lo que hace a su

experiencia laboral, ha colaborado en la Administración Pública Federal en calidad de Abogado General del Instituto Politécnico Nacional; ha sido Director General de la Comisión Nacional de los Libros de Texto; Subdirector General en el CONALITEG; Coordinador del Sector Paraestatal de la Secretaría de Educación Pública; entre otros.

Cecilia Tapia Mayans. Nació en Villahermosa, Tabasco. Es Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública. Coordinadora Técnica Administrativa (Coordinadora del Programa de Equidad y Género). En la Administración Pública Federal desempeñó el cargo de Subdirectora de apoyo Institucional (SEGOB), Subdirectora de Órganos Distritales (IFE), Subdirectora de Seguimiento de Programas (IFE), Subdirectora de Relaciones Institucionales (IFE), Directora de Seguimiento de Programas, Evaluación y Apoyo Técnico (IFE) y Secretaria Particular de la Magistrada Presidenta (TEPJF). Pertenece a la Asociación Mujeres en Plural desde Abril de 2010.

Los propuestos por el PAN:

Ciro Murayama Rendón. Nació en México, Distrito Federal. Es Licenciado en Economía por la UNAM; cuenta con Doctorado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid. Se desempeñó como Asesor “A” del Presidente del Instituto Federal Electoral 1999-2003.

David Gómez Álvarez. Nació en Guadalajara, Jalisco. Es Licenciado en Administración Pública y Maestría en Administración Pública. Fue Consejero Presidente del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Se desempeñó como asesor del Consejo General del Instituto Federal Electoral de 1996 a 1997, fue Director Ejecutivo del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (1977-1978).

Leticia Santín Del Río. Nació en la Ciudad de México. Es Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública, es Doctora en Filosofía Política y cuenta con un posgrado en Especialización en Derecho Constitucional y Ciencia Política. Ha ocupado el cargo de Secretaria Académica del Centro de Capacitación Judicial Electoral en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Coordinadora Académica del Programa de Formación y Desarrollo Profesional del Servicio Profesional Electoral en el Instituto Federal Electoral, el cargo honorífico de miembro del Comité Técnico de Evaluación del Programa de apoyo a la

observación electoral y de Investigadora en el Centro de Investigación y Docencia Económicas y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Alberto Alonso y Coria. Nació en México, Distrito Federal. Es Doctor en Matemáticas por la Universidad de Princeton y Licenciado en Física por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido investigador en la Universidad Nacional Autónoma de México. Se ha desempeñado como Director Ejecutivo en el Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral (2001-2010) y Coordinador de UNICOM del Instituto Federal Electoral (1998-2001)

Jacinto Silva Rodríguez. Nació en México, Distrito Federal. Es Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana. Ha sido Magistrado de Sala Regional del Tribunal del Poder Judicial de la Federación desde 2005, así como Consejero del Poder Judicial del Estado de Jalisco de 1999-2005.

Los propuestos por el PRD:

Emilio Álvarez Icaza. Nació en México, Distrito Federal. Es Licenciado en Sociología con maestría en Ciencias Sociales y actualmente se encuentra cursando el Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, en la UNAM. Ha sido Consejero Electoral del Instituto Electoral de Distrito Federal. También fue Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cargo que desempeñó del 1 de octubre de 2001 al 30 de septiembre de 2009.

Areli Cano Guadiana. Nació en México, Distrito Federal. Es licenciada en Derecho por la UNAM. Fue asesora en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-1999); asesora jurídica de la Presidencia del Consejo General del Instituto Federal Electoral (1999-2005); Coordinadora de asesores de la presidencia del Consejo General del mismo Instituto Federal Electoral (2005-2006) y asesora de la Comisión de Fiscalización de Instituto Federal Electoral (2006). Ha sido Comisionada Ciudadana del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal desde marzo de 2006.

Salvador Guerrero Chiprés. Nació en México, Distrito Federal. Cuenta con una maestría en Comunicación por la Universidad Iberoamericana; es Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la UNAM. Se ha desempeñado como Comisionado Ciudadano del Instituto de Acceso a la Información Pública del D.F. desde 2006 y ha sido periodista,

articulista y redactor en medios impresos y electrónicos como son los diarios La Jornada y Unomasuno, en canal 13 y en el Instituto Mexicano de la Radio.

La propuesta del PVEM:

José Félix Cerezo Vélez. Nació en Tepeaca, Puebla. Es Licenciado en Derecho, Doctor en Derecho, Maestro en Derecho. Es autor de “Temas de Actualidad de Derecho Constitucional”. Ha sido Agente del Ministerio Público de la Federación en la Procuraduría General de la República, Visitador Adjunto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; Director de Amparo de la Procuraduría General de la República; Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

No cabe duda que los perfiles que presentaron contaban con las credenciales académicas para ocupar un cargo dentro del Consejo General del IFE, pero el tema de fondo no estriba en la experiencia laboral o la preparación académica, sino con una cercanía a los partidos políticos y a un sistema de cuotas por parte de los propios institutos políticos que les permite negociar espacios a través de su fuerza política al interior de la Cámara de Diputados.

Cuando fueron presentados los nombres de los 17 finalistas, diputados miembros de la Comisión de Gobernación de los partidos de Acción Nacional y de la Revolución Democrática solicitaron al Revolucionario Institucional que no ejerciera mayorías, sino que la elección de los tres consejeros fuera por consenso, sin imponer acuerdos o alianzas oscuras.¹⁶⁸

Al efecto la Junta de Coordinación Política publicó un acuerdo por el que se propuso citar a la Cámara Baja con fecha 3 de Noviembre de 2010 “con el objeto único de llevar a cabo la elección de Consejeros Electorales que formarán parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral y que durarán en su encargo hasta el 30 de octubre de 2019”¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Arvizu, Juan y Merlos, Andrea, “Eligen a 17 aspirantes a consejeros del IFE”, periódico El Universal, 28 de Octubre de 2010. Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/719531.html> Consultado el 18 de Octubre de 2013.

¹⁶⁹ Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se propone al Pleno citar a sesión ordinaria de la Cámara de Diputados el próximo miércoles 3 de noviembre de 2010, con el objeto único de llevar a cabo la elección de los consejeros electorales del Consejo General del IFE, que concluirán su encargo el 30 de octubre de 2019. Publicado en Gaceta Parlamentaria el 30 de Octubre de 2010. Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/> Consultado el 25 de Octubre de 2013.

Para la sesión de la fecha antes mencionada, no se cumplió lo establecido en el acuerdo, en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados podemos encontrar lo siguiente:

La Secretaria diputada Cora Cecilia Pinedo Alonso: «Escudo Nacional de los Estados Unidos Mexicanos.— Bicentenario de la Independencia.— Centenario de la Revolución.— LXI Legislatura.— Cámara de Diputados.— Junta de Coordinación Política.

Diputado Jorge Carlos Ramírez Marín, Presidente de la Mesa Directiva de la honorable Cámara de Diputados.— Presente.

En el marco de lo dispuesto por el artículo 110 numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los diversos 33, 34 y 34 Bis, de la Ley Orgánica del Congreso, que refieren que en la designación de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral debe procurarse el mayor consenso político posible, los suscritos coordinadores de los grupos parlamentarios de esta Cámara de Diputados le comunicamos que la Junta de Coordinación Política sigue analizando cada uno de los expedientes que integran las propuestas remitidas por la Comisión de Gobernación, para los nombramientos correspondientes.

Lo anterior se observa en el marco de las facultades constitucionales y legales conferidas a la Cámara de Diputados, sin menoscabo de las funciones que de acuerdo con el artículo 41 de la Constitución continúe llevando a cabo el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Como puede observarse, lo que hicieron los diputados fue dejar pasar el caso, escudándose acertadamente en materia legal, aunque vulnerando a la autoridad electoral, bajo el hecho de que: “Que la regla transitoria contenida en las disposiciones constitucionales no prevé dimensión temporal para el ejercicio de la facultad de elección de los consejeros electorales, pues únicamente señala la fecha final del encargo conferido a tres consejeros electorales”¹⁷⁰.

De esta manera, el proceso quedó inconcluso, cuando los diputados debieron terminarlo, pero por falta de acuerdos entre las fracciones parlamentarias se dejó al IFE sin tres consejeros electorales por más de un año.

Las críticas no se hicieron esperar, y con toda razón, algunos expertos en la materia alzaron la voz para dejar sobre relieve los errores, las omisiones y las prácticas viciosas de nuestros diputados. Mauricio Merino aseguró al inicio del proceso que “No se le pueden pedir peras al olmo: los partidos designarán a los nuevos consejeros del IFE que les resulten más afines,

¹⁷⁰ *Ibíd*em, Consideración IV.

porque es su facultad hacerlo, porque el procedimiento de selección así lo exige, y porque todos los precedentes nos dicen que así pasará”¹⁷¹.

El proceso para elegir a los consejeros faltantes se estancó y quedó en la congeladora legislativa por un periodo considerable de tiempo, tanto así que para octubre de 2011, un año después de haberse emitido la convocatoria para renovar los lugares faltantes en el Consejo General, aún no había un acuerdo lo suficientemente fuerte como para poder nombrar consejeros.

Lo anterior cobra importancia para los procesos electorales en nuestro país, porque no olvidamos señalar que en el 2012 habría un Proceso Electoral Federal para renovar la totalidad del Poder Legislativo, así como al Ejecutivo, por lo que de conformidad con el COFIPE: “Para la preparación del proceso electoral el Consejo General se reunirá dentro de la primera semana de Octubre del año anterior a aquel en que se celebren las elecciones federales ordinarias. A partir de esa fecha y hasta la conclusión del proceso, el Consejo sesionará por lo menos una vez al mes”¹⁷².

El inicio del Proceso Electoral Federal se tenía previsto para el viernes 7 de Octubre de 2011, y por primera vez en la historia del IFE, comenzaría con un Consejo General incompleto, hecho que dejaría marcada una huella indeleble en el mecanismo de selección, haciendo notar que se trata de un procedimiento que pudo ser burlado por las deficiencias legales con las que contaba.

Jorge Alcocer con su ácida pluma aseguró que:

El resultado de las elecciones federales de 2009 hizo del PRI la primera minoría en San Lázaro, por lo que, sumado a su aliado, el PVEM, tiene mayoría absoluta. Solo que para elegir a los consejeros se requiere el voto de las dos terceras partes del total de diputados presentes en la sesión (en el óptimo de asistencia, 333) PAN y PRD dicen que, olvidando los antecedentes, desde hace un año el coordinador del PRI en San Lázaro reclama aplicar un criterio conforme al cual tendría el "derecho" a "promover" a dos de los tres nuevos consejeros, de entre la lista de 17; en abono a su pretensión, invoca "derechos adquiridos en 2003", ya que de los tres consejeros que concluyeron su mandato en octubre del año

¹⁷¹ Merino, Mauricio, “Mejor sin vaciladas”, periódico El Universal, 6 de Octubre de 2010. Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/50139.html> Consultado el 18 de Octubre de 2013.

¹⁷² Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Artículo 114.

pasado, uno fue "promovido" por el PAN; uno por el PRI y otro por el PVEM; por tanto, a la alianza entre el PRI y el PVEM le corresponden dos, y al PAN uno.

PAN y PRD insisten en respetar la cuota de "uno para cada quien". Y ahí está el atorón que mantiene al IFE "mocho", con seis consejeros electorales, dos empates y agobio de tareas para los que están en funciones, que para múltiples efectos son 5, puesto que el consejero presidente no forma parte de las comisiones o comités.

Mientras tanto, pasado casi un año, 17 ciudadanos están a la espera de humo blanco en San Lázaro. Sin consulta, sus nombres han sido mencionados y barajados sin consideración ni respeto alguno; los incluyen en ternas que cada partido presenta y hace del dominio público. "Estos son mis tres, dime cuáles son los tuyos". Tal conducta daña por igual la imagen pública de los seis consejeros en funciones, a los que se etiqueta por supuesta filia al partido que los "promovió".

La cuenta que subyace en el atorón es que, de los seis en funciones, 4 fueron promovidos por el PAN-PRD, y dos por el PRI. Para "equilibrar", el PRI exige dos nuevos consejeros con su sello, dejando uno para que se pongan de acuerdo el PAN y el PRD. El resultado de esa aritmética sería: cuatro de un lado, cuatro del otro, y el consejero presidente como salero en la mesa.

No solo la reforma electoral se quedó huérfana; también lo están el IFE y el TEPJF, sometidos al embate virulento de los poderes mediáticos, empecinados en recuperar lo que perdieron¹⁷³.

En este punto podemos observar el por qué del empantanamiento de la selección de los tres consejeros, el PAN y el PRD sostenían que las propuestas debían ser de una por partido, pero el PRI no estaba de acuerdo y sus negociaciones se sustentaron en buscar colocar a dos aspirantes a propuesta suya, ya que la configuración del Consejo General necesitaba estar equilibrada y al PRI le hacían falta dos consejeros para hacerlo.

Lo anterior nos demuestra que los consejeros del IFE se convirtieron en alfiles en el juego de ajedrez electoral, gracias a que el procedimiento de selección permite que los partidos políticos manipulen a su favor todos los componentes del mecanismo, por lo que, incluso, es posible llegar a una crisis tal como la que se vivió el 2010-2011 en la que el Consejo General tuvo que trabajar con seis de nueve consejeros, y de éstos el Consejero Presidente no forma parte de las comisiones ni de los comités. Todo esto aunado al hecho de que el Proceso

¹⁷³ Alcocer, Jorge, "Quedan tres días", periódico Reforma, 4 de Octubre de 2011, Dirección URL: <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx?ValoresForma=1316536-1066.renovaci%u00f3n+consejeros+electorales+ife+2010> Consultado el 20 de Octubre de 2013.

Electoral Federal ya había comenzado y en caso de empate no había posibilidad de superarlo, pues eran consejeros en número par.

“En más de 20 años de historia, quizá el proceso de designación de los consejeros electorales ha sido una de las mayores debilidades del diseño institucional del IFE, pues si bien nunca ha podido desvincularse de los intereses partidistas, es claro que con el paso del tiempo la obsesión de los partidos políticos por sus cuotas en el Consejo General se ha acentuado. Quizás un hecho marcó sustancialmente esta tendencia: las millonarias multas derivadas del Pemexgate (mil millones de pesos al PRI) y de Amigos de Fox (casi 500 millones al PAN y PVEM)”¹⁷⁴.

En el párrafo anterior encontramos una hipótesis interesante y materia de otra investigación que vale la pena ser apuntada; el PRI y el PAN fueron multados millonariamente por el IFE en el proceso electoral del 2000 por el llamado PEMEXGATE y por el caso de Amigos de Fox, pues se comprobó, en ambos casos con distintos matices, que recursos fueron desviados hacia campañas electorales, lo que provocó el disgusto de los partidos, buscando tener asientos en el IFE para que esto no vuelva a ocurrir.

De esta manera llegamos al 14 de Diciembre de 2011, fecha en la que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que se declara concluido el proceso de selección de candidatos a ocupar el cargo de Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral para el periodo 2010-2019, iniciado mediante convocatoria pública aprobada por el Pleno de la Cámara de Diputados el 30 de septiembre de 2010, para que la Junta de Coordinación Política integre una lista de tres candidatos para ocupar dichos cargos conforme a las propuestas que hagan los grupos parlamentarios representados en ella.

En el citado documento se tomaron cinco acuerdos:

PRIMERO.- La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en ejercicio pleno y soberano de las atribuciones que le conceden los artículos 41, base V, párrafos segundo y tercero, 70 párrafo tercero y 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, declara concluido el proceso de selección de candidatos a ocupar el cargo de consejeros electorales del Consejo General del Instituto

¹⁷⁴ Urrutia, Alonso, “La designación de consejeros, una de las principales “debilidades” del IFE”, periódico La Jornada, 10 de Octubre de 2011. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2011/10/10/politica/009n1pol> Consultada el 20 de Octubre de 2013.

Federal Electoral, para el periodo 2010 - 2019, iniciado mediante convocatoria pública aprobada por el Pleno de esta Soberanía el 30 de septiembre de 2010.

SEGUNDO.- La Junta de Coordinación Política, con fundamento en las disposiciones y ordenamientos antes invocados, así como en los artículos 110 numeral 5 y 112 numeral 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 26 numeral 1, 27 numeral 1, 31 numeral 1 y 33 numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos procederá a la integración de una lista de tres candidatos para ocupar las posiciones disponibles en el Consejo General del Instituto Federal Electoral desde el 30 de octubre de 2010, conforme a las propuestas que hagan los grupos parlamentarios representados en ella, tomando en cuenta para ello todos los elementos en torno a este proceso. Esta lista deberá ser presentada al Pleno a efecto de proceder a la elección constitucional correspondiente.

TERCERO.- Quienes resulten electos para ocupar dichas posiciones y de acuerdo a lo señalado por el artículo 41, base V, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ocuparán el cargo por 9 años, contados a partir de la fecha en que sean electos por el Pleno de la Cámara de Diputados.

CUARTO.- El presente Acuerdo entrará en vigor en el momento de su aprobación por el Pleno.

QUINTO.- Se instruye a la Mesa Directiva a efecto de que publique el presente Acuerdo en la Gaceta Parlamentaria y el Diario Oficial de la Federación y por conducto de la Secretaría General, la Coordinación de Comunicación Social de esta Cámara y el Canal del Congreso, promueva su más amplia difusión posible¹⁷⁵.

Como puede observarse, la Cámara de Diputados dejó en manos de la JUCOPO la consecución del acuerdo necesario para poder nombrar a los tres consejeros electorales restantes, por lo que en la sesión del 15 de Diciembre de 2011, terminando el periodo ordinario de sesiones del Poder Legislativo, los diputados nombraron a los tres consejeros restantes.

Lo anterior se dio con base en el acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se propone la lista de tres candidatos a ocupar el cargo de consejeros electorales del Consejo

¹⁷⁵ Acuerdo por el que se declara concluido el proceso de selección de candidatos a ocupar el cargo de Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral para el periodo 2010-2019, iniciado mediante convocatoria pública aprobada por el Pleno de esta soberanía el 30 de septiembre de 2010, para que la Junta de Coordinación Política integre una lista de tres candidatos para ocupar dichos cargos conforme a las propuestas que hagan los grupos parlamentarios representados en ella. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Diciembre de 2011.

General del Instituto Federal Electoral¹⁷⁶ y los propuestos fueron Lorenzo Córdova Vianello, Sergio García Ramírez y María Marván Laborde. El dictamen para el nombramiento fue aprobado por 385 votos a favor, ninguno en contra y siete abstenciones¹⁷⁷.

Resalta inmediatamente que los perfiles de quienes fueron nombrados consejeros electorales no fueron tomados de la lista que originalmente había propuesto la Comisión de Gobernación a la JUCOPO el 27 de Octubre de 2010, los 17 aspirantes que fueron manidos durante un año, un mes y quince días fueron descartados por no alcanzarse un acuerdo necesario para tal efecto, ahora la pregunta es, de dónde fueron seleccionados los tres nombres que sí alcanzaron el consenso.

La respuesta la podemos encontrar en diversas fuentes, comenzaremos por la que nos ofrece José Antonio Crespo¹⁷⁸. Primero encontramos que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación hizo un llamado a la Cámara de Diputados para que concluyera el proceso de selección de los consejeros electorales restantes, por lo que el PRI tuvo que ceder en el hecho de buscar proponer a más de un aspirante.

La respuesta de dónde surgieron los nuevos nombres se encuentra en que algunos diputados solicitaron la intervención del Dr. José Narro Robles, Rector de la UNAM, así como del Dr. Jorge Carpizo, el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas y del Dr. Francisco José Paoli Bolio para que propusieran una lista de siete prospectos, que a final de cuentas se redujo a tres, los cuales fueron aceptados y nombrados consejeros electorales.

Fue el entonces diputado Jaime Cárdenas Gracia quien solicitó la intervención del Tribunal para que se concluyera el proceso mediante un juicio para la protección de los derechos

¹⁷⁶ Para conocer el acuerdo íntegro, remítase a la siguiente dirección URL:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2011/dic/20111215-VIII.pdf>

¹⁷⁷ Diputados designan a consejeros del IFE. Periódico El Informador. Dirección URL:

<http://www.informador.com.mx/mexico/2011/344721/6/diputados-designan-a-consejeros-del-ife.htm>

Consultado el 20 de Octubre de 2013.

¹⁷⁸ Crespo, José Antonio, "Consejeros electorales; ¿nuevo formato?", periódico El Universal, 20 de Diciembre de 2011. Dirección URL: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2011/12/56262.php>

político-electoral del ciudadano con expediente SUP-JDC-12639-2011¹⁷⁹ en el que se resuelve llamar a la Cámara de Diputados a concluir el proceso.

Además el Dr. Cárdenas fue uno de los siete diputados que votaron en abstención ante este nombramiento y él declaró que: “¿Por qué me opongo al procedimiento?, porque se vulnera el artículo 41 de la Constitución, que indica que para designar a los consejeros electorales se debe realizar una amplia consulta a la sociedad y ésta no se hizo. ¿Por qué también voto en abstención?, porque la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso señalan que los nombramientos respetarán el principio de equidad de género, como establece el artículo 34 bis de la segunda. También voy a votar en abstención porque se trató de un acuerdo cupular, donde las tres fuerzas políticas tuvieron la posición dominante”¹⁸⁰

Es así como concluyó el primer intento de renovación escalonada del IFE, con un proceso electoral iniciado, con reparto de cuotas entre los partidos políticos y con un diseño contingente de un procedimiento que no pudo ser llevado a buen puerto por el afán de los propios partidos de conservar consejeros electorales “amigos”, se tuvo que recurrir a instancias externas para desatorar el acuerdo, se violó francamente el artículo 41 constitucional y cualquier acuerdo o dictamen que fue presentado para tal efecto, tanto por la Comisión de Gobernación, como por la JUCOPO, queda de manifiesto que el proceso de selección para consejeros electorales debe cambiar.

Orígenes y perfil de los consejeros electorales¹⁸¹

Toca ahora el turno de una descripción de los perfiles de los consejeros electorales, se eligió como punto de partida para este estudio precisamente el momento plástico que representó el

¹⁷⁹ Para conocer el documento íntegro, remítase a la dirección:

<http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-12639-2011.htm> Consultado el 21 de Octubre de 2013.

¹⁸⁰ Garduño, Roberto y Méndez, Enrique, “Consuman PRI, PAN y PRD reparto de cuotas en el IFE” Periódico La Jornada, 16 de Diciembre de 2013. Dirección URL:

<http://www.jornada.unam.mx/2011/12/16/politica/007n1pol>

¹⁸¹ En gran medida este apartado es sustentado en el estudio realizado por la Fundación Estado y Sociedad en el texto: Flores Vera, Juan Antonio y Zamitiz Gamboa, Héctor, La actuación de los consejeros electorales del IFE. Observación electoral 2009. Fundación Estado y Sociedad, México, 2011, 224 pp. Es por lo anterior que se realizará una paráfrasis de los perfiles ahí expuestos adicionando información encontrada personalmente, para conocer más acerca de esta obra se remite al lector a la referencia antes mencionada pp. 68-79.

2010-2011 para el IFE, por lo que se esbozarán los datos de los tres consejeros salientes en 2010, los que fueron nombrados en 2008 y los que fueron designados en 2011.

Marco Antonio Gómez Alcántar

Se licenció en derecho por la Universidad Anáhuac, obteniendo el título profesional en 1996 con la tesis “Naturaleza jurídica del Distrito Federal: Perspectivas para una reforma”. Colaboró con la consultora Arthur Andersen de 1995 a 2002 y es a partir de este año que se incorpora a la firma de abogados Backer & McKenzie, SC en la Ciudad de México.

Fue uno de los consejeros electorales que ingresaron al IFE en el proceso de 2003 y que fue ratificado por el Poder Legislativo para que concluyera su encargo de siete años, por lo que tendría que salir el 30 de Octubre de 2010.

Cuando llegó al IFE en 2003 se señaló en la prensa que él mantenía una postura cercana al Partido Revolucionario Institucional; de igual manera se mencionaba el hecho de su amistad con Jorge Emilio González Martínez, actualmente senador de la República y en ese entonces presidente del PVEM, persona con quien Gómez Alcántar colaboró cuando “el niño verde” fue diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal entre 1994 y 1997.

En el interior del IFE fue presidente de la comisión de auditoría de 2003 hasta 2005, cuando dicha comisión fue disuelta; de su llegada hasta el 2009 fue el presidente de la comisión de prerrogativas y partidos políticos y durante 2008 fue la primera persona en presidir el comité de radio y televisión, que se encargaría de iniciar las transmisiones de la reforma electoral de 2007 a través de los medios electrónicos de comunicaciones, al igual que proponer e instrumentar el marco normativo de la administración de los tiempos del Estado en materia electoral, por lo que fue artífice del primer reglamento de radio y televisión que pudo verse en el IFE.

Fue sobre el mencionado entramado legal que se desarrollaron las transmisiones de radio y televisión de las elecciones federales llevadas a cabo en el año 2010, así como en veinte elecciones locales entre 2009 y 2010.

Mtro. Virgilio Andrade Martínez

Es licenciado en derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), en el que cursó la carrera de 1985 a 1990, obtuvo el título mediante la tesis denominada “El derecho electoral en los sistemas de gobierno contemporáneos”, que comprendió el análisis de sistemas electorales y de gobiernos de más de 40 países y fue presentada en 1991. Es maestro en administración y políticas públicas por la Universidad de Columbia en Nueva York, cursada de 1996 a 1998.

Tiene diversos diplomados, uno de ellos en análisis político, estudiado en la Universidad Iberoamericana de 1990 a 1991, otro cursado en el ITAM sobre pensamiento contemporáneo en el periodo de 1991 a 1992 y con un seminario de actualización en materia de estudios electorales cursado en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) durante 1990.

En su experiencia laboral encontramos que fue director general adjunto de promoción de la financiera rural en el 2003, secretario del Consejo Directivo de la misma institución y durante el mismo año; fue secretario técnico de BANRURAL durante 2002; fue miembro del grupo técnico de trabajo que se encargó del diseño de la ley orgánica de la financiera rural en el 2002; fue director general adjunto de análisis de la legislación financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante el periodo comprendido de 2001 al 2002; anteriormente se desempeñó como coordinador de asesores del Oficial Mayoy de la Secretaría de Gobernación entre 1999 y 2000.

También formó parte de equipos de asesoría en las subsecretarías de Desarrollo Político durante 1993 y en la de Gobierno de la Secretaría de Gobernación en 1996, en ambos casos estuvo involucrado en los grupos de trabajo que diseñaron las reformas electorales de 1993 y de 1996. A nivel local ha trabajado en el gobierno del estado de Puebla en el 2001, en órganos legislativos fue asesor en el Senado de la República también en 2001 y en la Cámara de Diputados tuvo labores de asesoría en 1991 y entre 1998 y 1999. Por último fue asesor de la Presidencia de la República entre 1989 y 1990 y en 1995.

Como un dato interesante podemos encontrar que en 1995 fue designado representante suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del IFE, contacto más evidente con un partido político que posee Virgilio Andrade.

Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez

Es egresado de la licenciatura en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana, campus Azcapotzalco, cursó la maestría en estudios latinoamericanos en la Universidad de Oxford en Inglaterra y es candidato al doctorado en Ciencia Política por la misma universidad.

Durante el periodo de 1975 a 1978 fue investigador en el Instituto Mexicano de Estudios Políticos A.C., fue profesor de sociología en su alma mater de 1978 hasta 1983 y fue profesor de ciencia política y jefe de los archivos históricos de la UNAM en el Centro de Estudios sobre la Universidad de 1983 a 1984. Como académico ha sido investigador visitante en el Center for US-Mexican studies en la Universidad de California entre 1989 y 1990.

Fue director de la revista “Montly Brief of Mexican Politics”, publicada mensualmente en el Instituto Mexicano de estudios políticos A.C. en 1989. En la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) fue director académico, profesor-investigador y coordinador de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de 1991 a 1996. Es comentarista político, fue integrante de la mesa política de monitor de la mañana en Radio Red durante el periodo comprendido de 1993 a 1996.

Como opinador ha escrito en el periódico El Financiero de 1996 a 1997 y fue consejero editorial de la sección Nacional del Periódico Reforma del 2002 al 2002.

Al interior del Instituto Federal Electoral fue director de prerrogativas y el Partido Acción Nacional lo propuso como consejero electoral en el proceso de selección de 2003. Se señaló en el momento de su designación que contaba con una estrecha relación con el entonces diputado panista Juan Molinar Horcasitas y después de haber sido designado Arturo Sánchez comentó que esa relación todavía se mantenía de manera cercana.

Mtro. Marco Antonio Baños

Cursó la licenciatura en derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana, en la que obtuvo el título con la tesis denominada “Instituto Federal electoral: nuevas autoridades encargadas de la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones”. Estudió la maestría

en Políticas Públicas Comparadas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en la que se graduó con la tesis “Transparencia y acceso a la información pública en México: Estudio comparado sobre su diseño e implementación”. También cuenta con una especialidad en materia de Cultura de la legalidad cursada en la misma FLACSO.

Fue uno de los miembros fundadores del IFE, lugar en el que se desempeñó como Director ejecutivo del Servicio Profesional Electoral, así como Director del secretariado, Subdirector de la coordinación regional de la segunda circunscripción y Director de estadística y documentación electoral en la Dirección ejecutiva de organización electoral.

Colaboró como asesor en el consejo de información pública del Distrito Federal, así como en la comisión ejecutiva para la reforma del Estado.

Dentro de su trayectoria laboral como servidor público fue Jefe de departamento de estudios políticos en la Dirección general de desarrollo político de la Secretaría de Gobernación, fue Subdirector del Consejo de recursos para la atención de la juventud (CREA) en la delegación Cuauhtémoc en el Distrito Federal.

La revista Emequis sacó a la luz pública algunas relaciones de Marco Antonio Baños, de ellas resalta que él, Emilio Rabasa y Felipe Solís Acero fueron colaboradores de Manlio Fabio Beltrones cuando éste último fue Sub secretario de gobierno, también es de resaltar que trabajó con Maricarmen Alanís y con Solís Acero cuando fue Secretario Ejecutivo del IFE.

Fue técnico, Jefe de departamento, Director ejecutivo, Director del secretariado y Director del servicio profesional electoral. Como puede observarse Baños es un personaje que recorrió casi toda la estructura del IFE.

En el 2005 salió del Instituto por entablar un conflicto con algunos de los entonces consejeros electorales, particularmente con el Consejero Presidente Luis Carlos Ugalde y con el consejero Arturo Sánchez. Por lo que en 2006 fundó la empresa de consultoría electoral Demos SC. junto con Maricarmen Alanis.

Volvió a ser asesor de Manlio Fabio Beltrones cuando fue Senador de la República y al igual que Jorge Alcocer ayudó en la elaboración de los borradores de la reforma electoral que fuera aprobada en 2007.

Marco Antonio Baños es un personaje que ha mantenido mucha cercanía con el PRI, Cesar Cancino apunta lo siguiente: “Marco Antonio Baños es simplemente un funcionario priista. No navega con banderas de académico ni oculta sus vínculos con el PRI ni con Beltrones”¹⁸²

Dr. Benito Nacif Hernández

Se licenció en administración pública por el Colegio de México, carrera cursada de 1984 a 1988, obtuvo el título con la tesis intitulada “Cambios en el tamaño del Gobierno Mexicano, 1970-1988”. Cuenta con un posgrado en Ciencia Política por la Universidad de Oxford, Inglaterra, institución en la que se doctoró con la tesis “La Cámara de Diputados de México; el significado político de la no-reelección consecutiva”.

Dentro de su trayectoria académica encontramos que ha sido profesor-investigador de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), mismo del que fue director del periodo comprendido de julio del 2000 a julio de 2005. En esa misma institución fue director de la revista Política y Gobierno de 1997 a 2000.

El Sistema Nacional de Investigadores (SNI) lo reconoce con el nivel I y hasta Enero de 2008 fue coordinador general de monitor legislativo. Es uno de los miembros fundadores de la Red mexicana por una democracia de calidad de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios (AMEP) y es miembro de la *American political science association*.

A nivel local, fue asesor del presidente municipal de Naucalpan de Juárez de 2004 a 2006, fungió como asesor externo de la Fundación humanismo político de 2002 a 2005, asimismo fue asesor externo del Congreso Local del Estado de México de 2002 a 2003, fue asesor del Centro de Estudios de Opinión Pública de Oaxaca en 1996.

¹⁸² Cancino, “César, Qué cochinerito”, Periódico El Universal, 15 de Febrero de 2008. Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/39759.html> Consultado el 21 de Octubre de 2013.

Como servidor público se ha desempeñado como Jefe de departamento de análisis cuantitativo del área de asesoría técnica de la Presidencia de la República de 1989 a 1990 y como Jefe de departamento en la Coordinación de asesores de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en 1988.

En el terreno electoral fue consejero ciudadano del Distrito Federal a partir de noviembre de 2005 y consejero ciudadano distrital ante el IFE por el distrito X de la Ciudad de México para los procesos electorales de 2000 hasta noviembre de 2003.

Fue un candidato a consejero electoral postulado por el PAN, y en su momento fue uno de los promoventes, junto con Héctor Aguilar Camín, de un desplegado en contra de la destitución de los consejeros electorales que se llevó a cabo en 2007. Han quedado sobre relieve sus vínculos directos y la cercanía que posee con Diódoro Carrasco, quien fuera gobernador de Oaxaca y posteriormente diputado por Acción Nacional, se considera a sí mismo como un hombre conservador y de derecha.

Dr. Leonardo Valdés Zurita

Se doctoró en Ciencias Sociales con mención en sociología por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Se desempeñó como profesor titular de tiempo completo en el departamento de sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, campus Iztapalapa de 1989 a 1999.

En el Instituto Federal Electoral fue Director Ejecutivo de organización electoral en el año 1997, por lo que fue a él a quien le correspondió participar en la organización de las elecciones para diputados federales y para senadores de ese año, posterior a la reforma electoral de 1996, de igual manera en la primera elección para Jefe de Gobierno en el Distrito Federal.

También formó parte de la Comisión de Especialistas a la que se le encargó el estudio de las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, nombrada por el Consejo General del IFE en 1998.

En 1999 fue electo unánimemente por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como consejero del Instituto Electoral del Distrito Federal, en donde fue presidente de la Comisión

de organización electoral en las elecciones vecinales que tuvieron verificativo en 1999. Tuvo participación en las elecciones de Jefe de Gobierno, jefes delegaciones y diputados locales para la ALDF en el 2000, así como en el plebiscito sobre la construcción de los segundos pisos de viaducto y periférico en el 2002.

También participó en las elecciones para jefes delegacionales en 2003 y posteriormente fue uno de los impulsores para el diseño, producción e implementación de diversos instrumentos para fomentar y apoyar la participación electoral de ciudadanos que cuentan con alguna discapacidad.

A partir del año 2000, la Comisión de organización electoral que Leonardo Valdés presidía desarrolló una investigación muy amplia sobre las modalidades de votación electrónica y se implementaron pruebas pilotos con urnas electrónicas que fueron proporcionadas por el Tribunal Superior Electoral de Brasil. También formó parte de las comisiones de capacitación electoral y educación cívica, del registro de electores y geografía electoral y de la comisión que se encargó de integrar los consejos distritales del IEDF.

Durante el 2004 fue presidente de la Comisión del servicio profesional electoral, que se encargara de la revisión de las propuestas para la reforma al estatuto del servicio profesional electoral.

Después de su actividad como consejero electoral del IEDF y desde Enero de 2005 fue profesor titular de tiempo completo en la Facultad de Derecho y Administración Pública de la Universidad de Guanajuato.

Como se ha visto anteriormente, el nombramiento de Leonardo Valdés fue sujeto de diversas interpretaciones, una de ellas es la que presenta a Valdés como producto de una alianza poco usual entre el PAN y el PRD, se hizo mención que su nombre fue puesto sobre la mesa por la cercanía que tenía con el PAN y con Felipe Calderón, al igual que con Juan Molinar Horcasitas, quien entonces era el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social.

“Pero si bien él mismo reconoce su relación con la izquierda, el nuevo presidente del IFE también tiene en su historial político una larga y cercana relación con la derecha, concretamente con el PAN. Hay en la carrera de Leonardo Valdés Zurita varios pasajes que

lo identifican como un hombre que ha prestado sus servicios al actual partido gobernante¹⁸³ y ha establecido relaciones cercanas con prominentes panistas, entre los que se encuentra el presidente Felipe Calderón”¹⁸⁴.

Hay otra interpretación que señala que Leonardo Valdés fue nombrado Consejero Presidente por el apoyo que le presentó el entonces Senador Arturo Núñez y por la vinculación de Valdés con Manlio Fabio Beltrones. Otro vínculo que resalta y no debe olvidarse en el caso en comento es que cuando Valdés renunciara como consejero electoral del IEDF, el entonces Rector de la Universidad de Guanajuato, Juan Carlos Romero Hicks, lo invita a integrarse a la plantilla docente de esa institución.

“La tesis de que el PRD es quien gana al colocar a Leonardo Valdés en la presidencia del IFE es a todas luces falsa. El pasado 30 de enero, el grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados aprobó una lista de ocho candidatos finalistas, incluyendo cuatro candidatos de alta prioridad, que le pudieran generar confianza. El partido buscaría colocar por lo menos uno de ellos en el Consejo General para asegurar la presencia de una voz crítica y ciudadana en el IFE. Leonardo Valdés simplemente no aparecía ni en la lista de los ocho iniciales ni en la de los cuatro finales, y con mucha razón. Desde hace años que Valdés ya no se identifica con la izquierda y su cercanía a posiciones de Acción Nacional como consejero del Instituto Electoral del Distrito Federal ponía en cuestión su independencia”¹⁸⁵.

Dra. María Macarita Elizondo Gasperín

Es doctora en derecho egresada con mención honorífica de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, de donde obtuviera la medalla “Gabino Barreda” al mérito universitario, la tesis que presentó en la licenciatura lleva el título “La acción de recurrir”; la del doctorado, que cursara entre 1988 y 1990 se intitula “Defensa de los candidatos como interés público nacional”.

¹⁸³ La cita es textual, pero a la fecha de la conclusión de este trabajo, el partido gobernante era el PRI.

¹⁸⁴ García Soto, Salvador, “El ambidiestro presidente del IFE” Periódico El Universal 21 de Febrero de 2008, p. A13.

¹⁸⁵ Ackerman, John, “IFE: la derrota del PRD” Periódico La Jornada 11 de Febrero de 2008 p. 19

Realizó estudios de especialidad en derecho constitucional en la propia UNAM en 1988, de igual manera cuenta con una especialización judicial por el Instituto de Especialización Judicial del Poder Judicial de la Federación que obtuvo en 1990 y también posee la especialidad en justicia electoral que impartía el entonces Tribunal Federal Electoral en 1992.

Desde 1987 en su trayectoria profesional se ha dedicado al ejercicio del derecho electoral en distintos ámbitos, fue miembro fundador del Tribunal de los Contencioso Electoral (TRICOEL) en el que se desempeñó de 1987 a 1990, fue secretaria de estudio y cuenta y juez instructor del Tribunal Federal Electoral de 1990 a 1997, también ocupó el puesto de coordinadora nacional de jurisprudencia y estadística judicial electoral de 1997 al 2000. Fue Magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la quinta circunscripción plurinominal designada por el Senado de la República del 2000 al 2008, fecha en la que fue nombrada consejera electoral por la Cámara de Diputados.

Ha sido miembro de diversos colegios en institutos, entre los cuales pueden citarse los siguientes: el Colegio Nacional de Profesores de Garantías y Amparo de la Facultad de Derecho de la UNAM; el Instituto Mexicano del Amparo; la Asociación Mexicana de Pedagogía; el Instituto Mexicano de Derecho Procesal; el Claustro Académico de Doctores de la UNAM; la Asociación Nacional de Doctores en Derecho; el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal y la Asociación Internacional de Derecho Procesal.

En el proceso electoral de 2006 solicitó la intervención de la fuerza pública para retirar al representante de la Coalición por el Bien de Todos, que postuló a Andrés Manuel López Obrador como candidato a la Presidencia de la República, en el recuento parcial de la votación en el Distrito I de Colima.

Ella fue propuesta por el Partido Acción Nacional para ocupar un asiento en el Consejo General del IFE. “Fue un acierto privilegiar a la doctora Elizondo sobre las otras candidatas fuertes del PAN, Paulina Grobet y Patricia McCarthy, quienes si bien también cuentan con currículos impresionantes tienen estrechos vínculos ideológicos, políticos y personales con el partido en el gobierno. Sin embargo, la principal fortaleza de Elizondo, su larga experiencia

en asuntos electorales, es también fuente de preocupación pues ésta se generó a la sombra del régimen del partido del Estado”¹⁸⁶.

Dr. Francisco Javier Guerrero Aguirre

Se licenció en derecho por la entonces Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la que consiguió mención honorífica al momento de su titulación. Obtuvo el grado de maestro en análisis de conflictos internacionales y el doctorado en relaciones internacionales por la Universidad de Kent en Canterbury, Inglaterra.

En la academia resaltamos que fue fundador y coordinador del Doctorado en Gestión Estratégica y Políticas de Desarrollo, así como de la Maestría de Economía y Gobierno que son impartidos por la Universidad Anáhuac México norte; ha sido coordinador académico de varios cursos, diplomados y seminarios y fue investigador visitante del Colegio de la Frontera Norte en Tijuana, Baja California.

En su experiencia laboral encontramos que fungió como asesor del Procurador General de Justicia del Distrito Federal y fue asesor del Secretario del Trabajo y Previsión Social, Coordinador general de atención al derechohabiente, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y Coordinador General de Asuntos Internacionales en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Subcomisionado Nacional “A” de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico.

Fue Coordinador de asesores del Presidente de la Mesa directiva del Senado de la República durante las legislaturas LVIII y LIX con Enrique Jackson, se desempeñó como Director General de la Fundación José Luis Lamadrid A.C., y por acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la LX legislatura de la Cámara de Diputados fue nombrado Director General del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara baja.

¹⁸⁶ Méndez y Garduño, “Eligen a nuevos consejeros del IFE entre jaloneos de Nueva Izquierda” Periódico La Jornada, 24 de Junio de 2008.

Su candidatura como consejero electoral se logró gracias a la propuesta del Partido Revolucionario Institucional, vale la pena mencionar que Francisco Guerrero fue director del principal instituto de capacitación del PRI y Coordinador de la Fundación Colosio de dicho instituto político. Además de todo lo mencionado fue asesor de Emilio Gamboa Patrón en la Cámara de Diputados en la LX legislatura.

Es sencillamente identificable la cercanía de Guerrero con Emilio Gamboa, pues fue gracias a él que fuera nombrado director del CESOP siendo su asesor en la LX legislatura de la Cámara de Diputados.

Mtro. Alfredo Figueroa Fernández

Obtuvo la maestría en sociología política ofrecida por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora en colaboración con el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y realizó estudios de doctorado en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla pero no concluyó.

Ocupó el cargo de consejero electoral para los procesos electorales de 1999-2000, 2002-2003 en el Consejo local del IFE en Puebla y en 2005 volvió a ser designado como tal y ocupó de nueva cuenta el puesto de consejero electoral en Puebla a nivel federal.

Alfredo Figueroa fue propuesto principalmente por el comité ciudadano que participó en el proceso de reforma electoral de 2007-2008 y se ofreció para representar una perspectiva de corte ciudadano en el IFE; desde que comenzó el proceso de selección de 2007 obtuvo el apoyo de personajes como Miguel Ángel Granados Chapa, Sergio Aguayo, Clara Jusidman, Denisse Dresser y José Antonio Crespo. En los diarios de circulación nacional se realizaron aseveraciones de que Figueroa fue propuesto por Andrés Manuel López Obrador, pero en este estudio no podemos comprobar dicha hipótesis.

Para el investigador John Ackerman, Figueroa no tenía cercanía con el movimiento encabezado por AMLO “por el contrario, durante el proceso electoral de 2006, se negó rotundamente a apoyar un esfuerzo de consejeros locales del IFE a favor del recuento total

de la votación”¹⁸⁷. Como pudimos ver en párrafos anteriores existió un veto de Acción Nacional hacia Figueroa en la primera convocatoria que se desvaneció por razones poco transparentes.

“Germán Martínez y Juan Camilo Mouriño, quienes estuvieron presentes en todo momento en las negociaciones, fueron persuadidos de que la presencia de Figueroa en el IFE no afectaría los intereses del partido en el gobierno”¹⁸⁸.

Dr. Lorenzo Córdova Vianello¹⁸⁹

Es licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y Doctor de Investigación en Teoría Política por la Universidad de Turín, Italia.

Investigador Titular "B" de Tiempo Completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en donde fue coordinador del área de Derecho Electoral. El Sistema Nacional de Investigadores (SNI) lo reconoce como Investigador Nacional nivel III.

Es autor de varios textos sobre temas electorales, constitucionales y de teoría política. Entre sus más recientes libros destacan: Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente (Fondo de Cultura Económica, 2009), en coautoría con César Astudillo, Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional (UNAM-IEPC, 2010) así como, en coordinación conjunta con César Astudillo Reforma y control de la constitución. Implicaciones y límites (UNAM, México, 2011) y con Pedro Salazar, Democracia sin garantes. Las autoridades vs. la Reforma Electoral (IIJ-UNAM, México, 2009).

Articulista del diario El Universal y colaborador de la revista Voz y Voto. Ha sido miembro de consejos editoriales de varias publicaciones periódicas. Desde agosto de 2005 a mayo de 2012 dirigió la Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM.

¹⁸⁷ Ackerman, John, “Los nuevos consejeros” periódico La Jornada 30 de Junio de 2008. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2008/06/30/index.php?section=opinion&article=022a1pol> Consultado el 25 de Octubre de 2013.

¹⁸⁸ Méndez y Garduño, “Eligen a nuevos consejeros del IFE entre jaloneos de Nueva Izquierda” la Jornada 24 de Junio de 2008

¹⁸⁹

http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Perfil_Consejero_Electoral/?vgnnextoid=9e203a14bc7a5310VgnVCM1000000c68000aRCRD

Es profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México impartiendo las materias de Teoría de la Constitución, Derecho Constitucional y Derecho Electoral.

En 2010 la UNAM le otorgó el Reconocimiento Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos en el área de Investigación en Ciencias Sociales.

En 2010-2011 se desempeñó como Secretario Técnico del grupo de trabajo que procesó en el Senado de la República la “Reforma política”. Miembro de la Junta de Gobierno del Instituto de Estudios de la Transición Democrática.

Ha sido conductor de los programas AMIJ Punto de encuentro en el Canal Judicial y de la serie Elecciones 09 del Canal del Congreso, trabajo por el cual recibió el Premio Nacional de Periodismo del Club de Periodistas de México. Con Ciro Murayama y Pedro Salazar, ha conducido los programas México diferente (canal 11), Carril izquierdo (Canal 40) y Observatorio 2012 (TV-UNAM), por el cual recibió también el Premio Nacional de Periodismo 2011 del Club de Periodistas de México en la categoría de Periodismo en temas electorales.

Fue asesor de José Woldenberg cuando fungió como consejero presidente del IFE.

Lorenzo Córdova es hijo del politólogo e intelectual Arnaldo Córdova, integrante del Movimiento Regeneración Nacional (Morena), que lidera Andrés Manuel López Obrador¹⁹⁰. La candidatura de Córdova fue respaldada por el Partido Acción Nacional principalmente, pero recordamos que su proceso de designación fue *sui generis*.

¹⁹⁰ Quién es quién: Los perfiles de los consejeros del IFE. ADN Político.
<http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/02/04/lorenzo-cordova-experto-electoral-y-exasesor-de-woldenberg>

Dra. María Marván Laborde¹⁹¹

Es maestra y doctora en Sociología por la New School for Social Research de Nueva York y licenciada en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México.

De 2002 a 2011 se desempeñó como Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Fue Comisionada Presidenta de este Instituto de diciembre de 2002 a junio de 2006. También se ha desempeñado como Consejera del Instituto Federal Electoral en el Estado de Jalisco, miembro de la Junta de Gobierno y consejera del Consejo Social del Instituto Nacional de las Mujeres.

Además de su labor en la administración pública, la Dra. Marván fue Profesora Investigadora Titular "A" adscrita al Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, de 1994 a noviembre de 2002. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde julio de 2002 y ha ejercido la docencia en distintas instituciones académicas, entre las que destacan la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Tecnológico Autónomo de México y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

Actualmente forma parte del comité promotor del "Open Government Partnership", una iniciativa internacional que busca asegurar el compromiso concreto de los gobiernos para promover la transparencia, incrementar la participación cívica, luchar contra la corrupción y utilizar nuevas tecnologías para lograr que los gobiernos sean más abiertos y efectivos.

En los años 80, fue asistente de investigación de Arnaldo Córdova (padre de su compañero en el IFE Lorenzo Córdova) y del ex rector de la UNAM Pablo González Casanova, ambos intelectuales de izquierda¹⁹².

Llegó al IFE con el apoyo de los diputados del PAN, lo cual ella rechaza al aclarar que aceptó participar con la condición de ser respaldada por todas las fuerzas políticas.

¹⁹¹

http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Perfil_Consejero_Electoral/?vgnnextoid=a9003c3238996310VgnVC M1000000c68000aRCRD

¹⁹² Quién es quién: Los perfiles de los consejeros del IFE. ADN Político.

<http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/02/04/maria-marvan-el-salto-del-ifai-al-ife>

"La única posibilidad que tengo de aceptar es que desde ahorita sepan, cada uno por separado y todos en conjunto, incluidas las demás fuerzas políticas, que si voy como árbitro, voy como árbitro; sin ningún compromiso con ninguno de ustedes, pero con mi absoluto compromiso con todos juntos"¹⁹³.

Dr. Sergio García Ramírez¹⁹⁴

Obtuvo la licenciatura en derecho en la Facultad de Derecho de la UNAM, con mención honorífica, y el doctorado en derecho en la misma Facultad, con mención *magna cum laude*. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM. Investigador Nacional Emérito, en el Sistema Nacional de Investigadores.

Es autor de más de cincuenta libros y numerosos artículos de revista, de investigación, docencia y divulgación, publicados en México y en el extranjero. La mayoría de sus publicaciones abordan temas jurídicos y criminológicos. Cuenta también con trabajos de otras materias: política y literaria, principalmente¹⁹⁵.

Fue Director del Centro Penitenciario y consejero (juez) en el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Estado de México, Director de la Cárcel Preventiva de la Ciudad de México, Presidente de la Comisión de Reclusorios del Distrito Federal, Subdirector General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, Subsecretario en las Secretarías de Patrimonio Nacional, Gobernación, Educación Pública y Patrimonio y Fomento Industrial, así como Procurador General de Justicia del Distrito Federal

Se desempeñó como juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA), donde fue presidente de la misma entre 2004 a 2007.

Fue militante del PRI; fue Secretario del Trabajo durante el mandato de José López Portillo, y Procurador General de la República en la era de Miguel de la Madrid.

¹⁹³ *Ibidem*.

¹⁹⁴ <http://www.redpolitica.mx/ruta-electoral/quienes-son-los-3-nuevos-consejeros-del-ife>

¹⁹⁵ www.juridicas.unam.mx/invest/directorio/resumen/sergiog.doc.

Se apartó de la militancia política en 1987 cuando perdió la candidatura Presidencial ante Carlos Salinas de Gortari. Fue el último director del Palacio Negro de Lecumberri, prisión de la Ciudad de México, en 1976.

Los últimos tres consejeros expuestos son el fruto del proceso de selección de consejeros electorales más largo y con más atoros de la historia del IFE y tuvieron en sus manos la organización del Proceso Electoral Federal de 2012 que ya había iniciado, por lo que tendrían una gran tarea por delante.

CAPÍTULO IV CASO MONEX

En el marco de la elección federal de 2012 se llevó a cabo un proceso administrativo sancionador electoral, en un primer momento promovido por el Partido Acción Nacional y posteriormente se sumaron a este expediente el Partido de la Revolución Democrática y la Coalición “Movimiento Progresista” que postuló a Andrés Manuel López Obrador en el que estuvo involucrado el Banco Monex a través de una supuesta triangulación de recursos para la campaña de Enrique Peña Nieto postulado por la Coalición “Compromiso por México” integrada por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México.

Elegimos este caso de estudio debido a la relevancia que cobró en la elección presidencial de 2012 y los intereses políticos que giraban en torno a él, por lo que realizaremos una descripción de los hechos hasta el punto de analizar cuál fue el sentido de la votación de los consejeros electorales, así como los argumentos sostenidos por los mismos y poder observar si es de comprobarse que exista una relación de causalidad entre los intereses del partido político que propone a los consejeros a través del método de designación antes expuesto y las decisiones que toman en el Consejo General.

Es así que comenzamos con una recapitulación cronológica de los hechos que integran este caso¹⁹⁶:

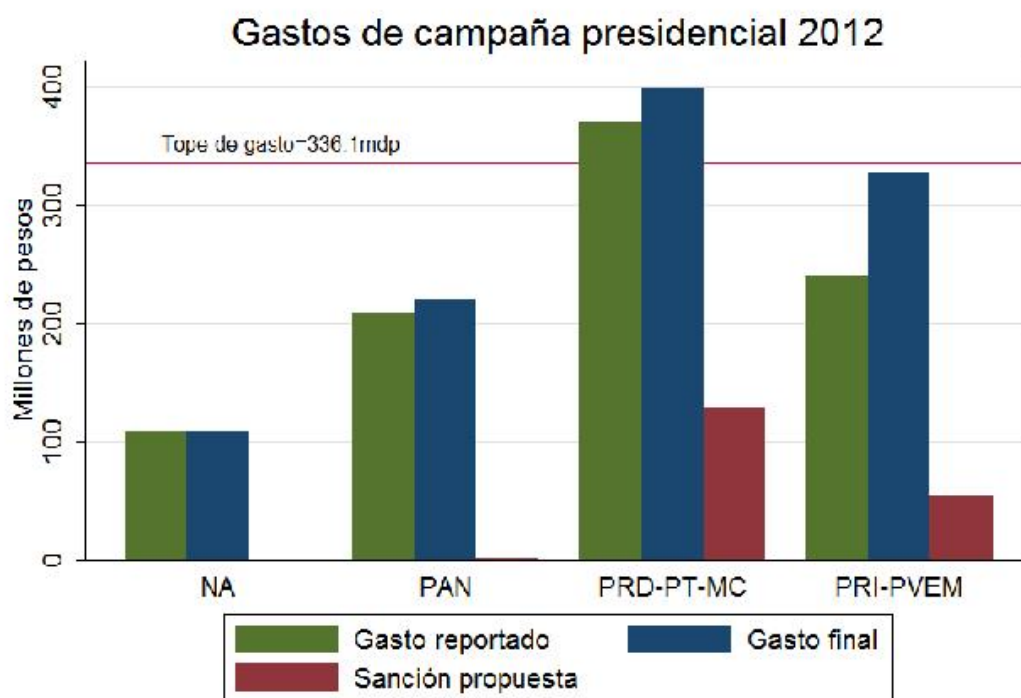
A pocos días de la jornada electoral, el 26 de Junio de 2012 el Partido Acción Nacional presentó una queja ante la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE en contra de la coalición parcial denominada Compromiso por México y su entonces candidato a Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, lo anterior debido a una presunta operación de recursos a través de plásticos del Banco Monex por una cantidad de \$ 701'471,800.00.

¹⁹⁶ Para poder reconstruir los hechos tomamos como base diversos documentos presentados por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del IFE, así como notas periodísticas que describen lo ocurrido, para más información se remite al lector al Resumen de la resolución por la que desahoga el caso MONEX-TARJETAS. Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2013/01%20Enero/rmonex/RPRMonex.pdf> Consultado el 26 de Octubre de 2013 y al Resumen de las resoluciones por las que se desahogan casos de la Unidad de Fiscalización. Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionRelevante/UTSID-ufpp/RAquMon.pdf> Consultado el 26 de Octubre de 2013.

De conformidad con la denuncia dicho monto fue utilizado para el pago de personas en una estructura de forma piramidal, que estaba integrada desde los representantes de casilla, hasta el representante general, dentro del periodo de campaña electoral, por lo que para el PAN constituyeron gastos de campaña y por ende, tuvieron que ser violatorios a la Ley electoral.

“Días después, el 5 de julio, la coalición PRD-PT-MC reforzó aquella denuncia al dar a conocer decenas de facturas emitidas por Monex a nombre de las empresas Inizzio S.A de C.V. y Comercializadora Efra, S.A. de C.V. y las cuales respaldan la compra millonaria de tarjetas Monex. La Coalición y el PAN llevaron su queja ante el IFE para que indagara el “origen y destino” del dinero con que se financiaron esos plásticos bancarios”¹⁹⁷.

GRAFICA 1



Elaborado por Javier Aparicio con base en datos del IFF al 30 enero 2013

¹⁹⁷ Cervantes, Jesusa “Caso Monex: El vergonzoso papel del IFE” Revista Proceso, 28 de Enero de 2013. Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=331951> Consultado el 26 de Octubre de 2013.

Como puede observarse en la gráfica anterior, el tope de gastos de campaña fue establecido en 336.1 millones, por lo que el monto que supuestamente habría erogado la Coalición que postuló a Enrique Peña Nieto sería de más del doble de lo establecido para los gastos de campaña, y no olvidamos mencionar que esta cantidad es únicamente la localizada para este caso, los demás eventos de campaña no están contabilizados en esta cifra.

En la misma denuncia del PAN se solicitó la aplicación de medidas cautelares para que de manera inmediata fueran congelados los fondos a los que se tuvieran acceso amén del contrato establecido entre el Banco Monex y cualquier persona beneficiada que estuviera asociada a las tarjetas que fueron emitidas para tal efecto.

El PAN presentó elementos que consideraron como evidencia, por lo que se entregaron físicamente dos tarjetas y dos copias fotostáticas de personas que resultaron ser representantes de casilla del PRI registrados en el estado de Guanajuato.

Desde esta fecha y hasta el 24 de Agosto del mismo año, el Partido Acción Nacional y la Coalición Movimiento Progresista, siendo la segunda más insistente, presentaron quejas y elementos de convicción que de acuerdo con ellos eran suficientes para entablar una sanción para la Coalición Compromiso por México.

Fue el 23 de Julio de 2012 que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos acordó iniciar y acumular el expediente Q-UFRPP 58/12 y su acumulado Q-UFRPP 246/12 para que se resolviera en conjunto lo que fue denominado como el caso Monex Tarjetas o Monex 2.

CUADRO 6

Resumen de las pruebas ofrecidas

| | | |
|-----------------------------|---|--|
| 40 copias de facturas | 42 imágenes de tarjetas Monex | 1 nota periodística |
| 3 relaciones de información | 6 imágenes de notas de crédito | 14 tarjetas Monex |
| 2 discos compactos | 1 relación de 4891 personas | 1 versión estenográfica |
| 5 direcciones de internet | 32 imágenes de facturas | 4 copias de credenciales para votar |
| 2 testimonios notariales | 1 nombramiento de representante general | 5 imágenes de tarjetas diversos bancos |

Fuente: Resumen de la resolución por la que desahoga el caso MONEX-TARJETAS. Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2013/01%20Enero/rmonex/RPRMonex.pdf>

En cuanto a las medidas cautelares que fueran solicitadas por Acción Nacional, la Comisión de quejas del Instituto Federal Electoral, órgano facultado para analizar la queja y resolverla determinó el día 27 de Junio de 2012 que no era procedente el otorgamiento de las medidas cautelares. La Unidad de Fiscalización, pasadas 24 horas de haber recibido la denuncia la procesó para que ésta fuera admitida y fue promovente de la solicitud a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y remitió al Secretario Ejecutivo la información documentada respecto al caso que se resolvía.

La propia Unidad de Fiscalización conoció que el universo de las tarjetas contratadas era de 9,924, las cuales fueron empleadas por una empresa de carácter mercantil, por lo que desarrolló múltiples líneas de investigación para resolver el asunto en cuestión que había llegado a sus manos.

Con los datos y los indicios que fueron tomados, se dibujaron las líneas de investigación por parte de la Unidad de Fiscalización, y se tuvo como objetivo general determinar el origen, el

destino y la aplicación de los recursos que fueron encontrados en las tarjetas que fueron expedidas por el Banco Monex y que fueron distribuidas a la coalición Compromiso por México.

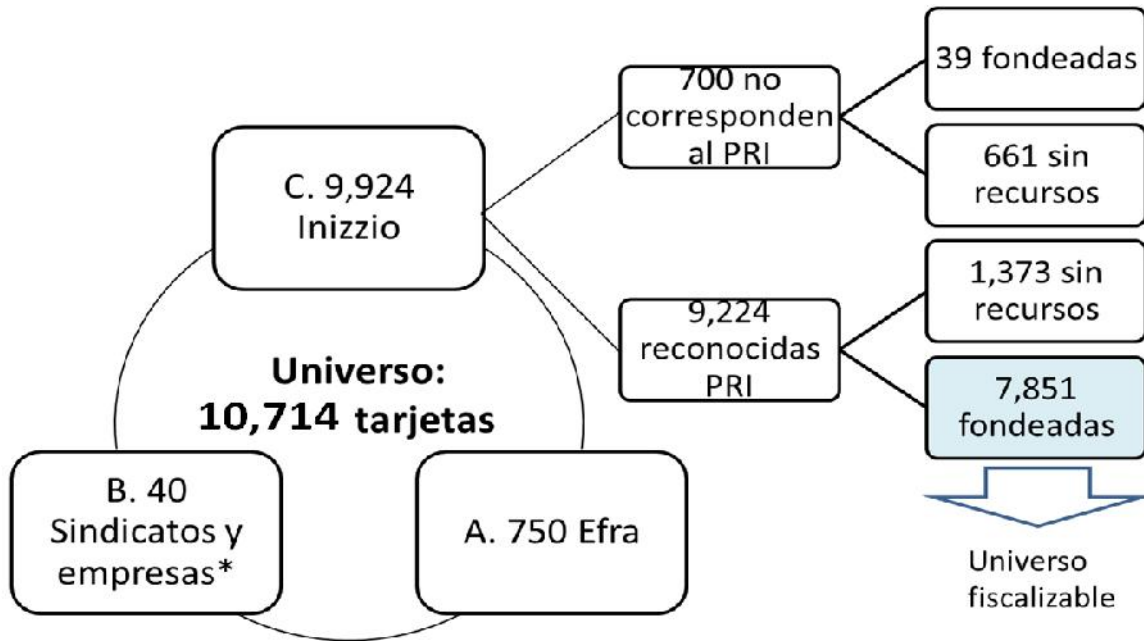
Debía quedar claro si los recursos que estaban contenidos en esos plásticos se aplicaron y se destinaron para el pago del servicio de dispersión a través de las tarjetas y por lo tanto constituía una aportación ilícita o un gasto que fuera susceptible de reporte por parte de los partidos políticos.

También se tendría que determinar si la erogación de la cantidad de las tarjetas Monex constituía un gasto de operación ordinaria en la campaña electoral o si era un gasto no justificado y finalmente analizar la posibilidad de si resultaba ser un gasto de campaña se verificaría que no rebasara el tope de gastos permitido para la misma, en el proceso electoral en curso.

El proyecto de resolución se dividió en tres partes para una mejor comprensión del mismo, los tres apartados son: Apartado A. Determinación del universo fiscalizable de tarjetas que comprende el caso. Apartado B. Origen de los recursos que fondearon las 9,224 tarjetas Monex Recompensas adquiridas por el Partido Revolucionario Institucional. Apartado C. Distribución de los recursos a través de las tarjetas de prepago “Monex Recompensas”, adquiridas por el Partido Revolucionario Institucional.

Podemos ilustrar la sustancia de Apartado A de la siguiente manera:

FIGURA 1 Determinación del universo fiscalizable



Fuente: Resumen de la resolución por la que desahoga el caso MONEX-TARJETAS. Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2013/01%20Enero/rmonex/RPRMonex.pdf>

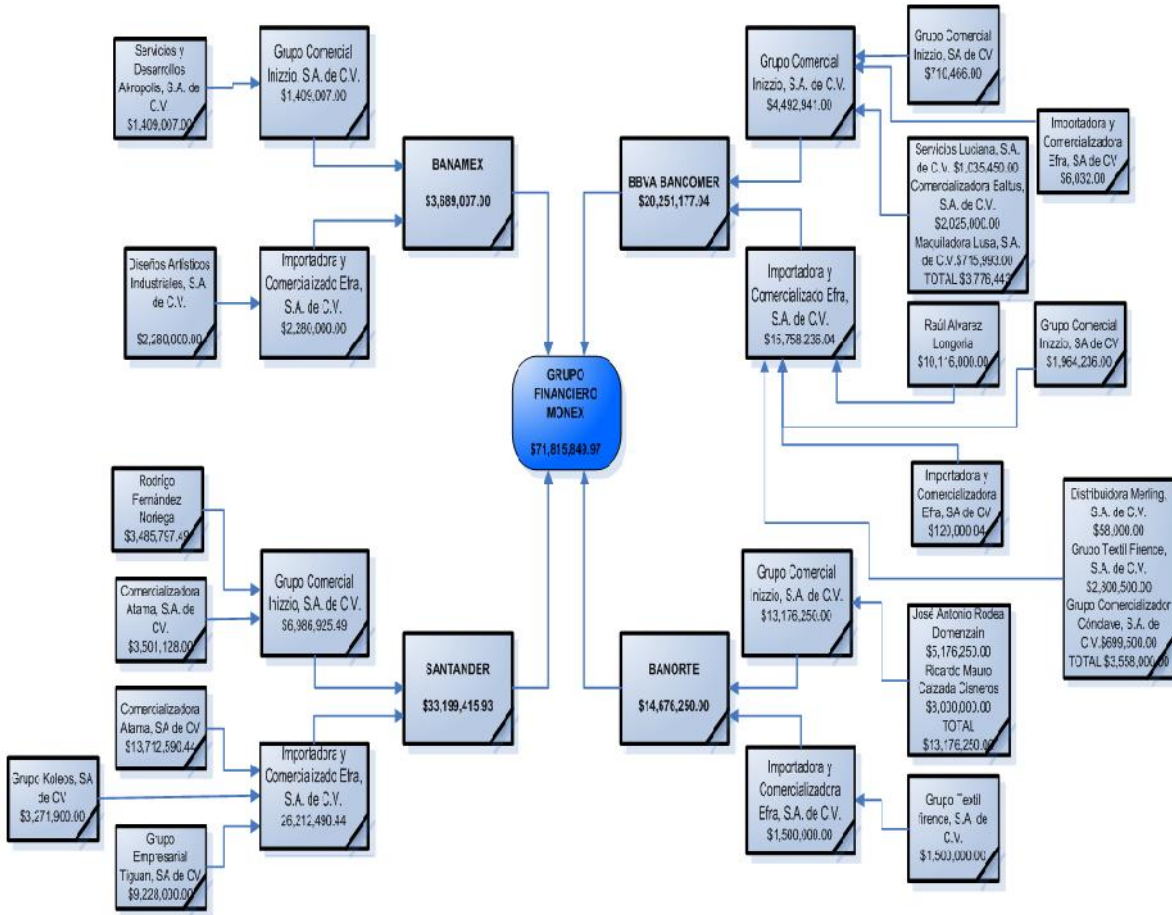
Para las opciones identificadas en la figura anterior como A y B, las investigaciones de la Unidad de Fiscalización determinaron que los lotes de tarjetas correspondían a sindicatos y a empresas y se resolvió que no guardaban relación con las operaciones que fueron denunciadas previamente.

Para el caso C el análisis determinó que únicamente 7,851 tarjetas correspondían a transacciones que favorecieron al PRI en el periodo de la campaña electoral de 2012.

En el apartado B se trató el asunto del origen de los recursos que fondearon las 7,851 tarjetas Monex Recompensas que fueron adquiridas por el Revolucionario Institucional.

Es así que la Unidad de Fiscalización realizó 49 diligencias que fueron practicadas a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y se logró determinar que Banca Monex S.A. recibió 43 transferencias por parte de personas físicas y morales que llegaron a su cuenta concentradora y el monto de dichas transferencias llegaba a los \$71'815,849.97.

FIGURA 2



Fuente: Resumen de la resolución por la que desahoga el caso MONEX-TARJETAS. Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2013/01%20Enero/rmonex/RPRMonex.pdf>

En el transcurrir de las investigaciones se pudo comprobar que el PRI realizó 5 ministraciones para el contrato que había celebrado con la empresa Alkino que pueden verse en el siguiente cuadro:

CUADRO 7

| NO. | Fecha | Importe | Forma de pago y concepto | Documentación comprobatoria del expediente |
|-----|-------------|-----------------|---|---|
| 1. | 13-julio-12 | \$1,682,528.58 | Transferencia bancaria por concepto de los servicios prestados | <ul style="list-style-type: none"> • Comprobante de traspasos trece de julio de dos mil doce, por la cantidad de \$1,682,528.58, con cargo a una cuenta aperturada a nombre del Partido Revolucionario Institucional y a favor de una cuenta aperturada a nombre de Alkino Servicios y Calidad S.A. de C.V. • Estado de cuenta bancario por el periodo de julio de dos mil doce, a nombre Alkino, Servicios y Calidad, S.A. de C.V., del cual se advierte el depósito del pago que realizó el Partido Revolucionario Institucional por dicho importe; • Factura número 0527 por el mismo importe por concepto del servicio de desarrollo, diseño e implementación de soluciones de negocios. |
| 2. | 13-julio-12 | \$2,560,525.88 | Transferencia bancaria por pago de intereses | <ul style="list-style-type: none"> • Comprobante de traspasos, de trece de julio de dos mil doce, por la cantidad de \$2'560,525.88, con cargo a una cuenta aperturada a nombre del Partido Revolucionario Institucional, y a favor una cuenta aperturada a nombre de Alkino Servicios y Calidad S.A. de C.V. • Estado de cuenta bancario por el periodo de julio de dos mil doce, a nombre Alkino, Servicios y Calidad, S.A. de C.V., del cual se advierte el depósito del pago que realizó el Partido Revolucionario Institucional por dicho importe. • Factura número 0528 por el mismo importe por concepto del financiamiento otorgado en el periodo de 5 de mayo a 5 de julio de 2012. |
| 3. | 18-julio-12 | \$15,000,000.00 | Transferencia bancaria por concepto del financiamiento otorgado | <ul style="list-style-type: none"> • Comprobante de traspasos a otros bancos, de dieciocho de julio de dos mil doce, por la cantidad de \$ 15,000,000.00, con cargo a una cuenta aperturada a nombre del Partido Revolucionario Institucional y a favor de una cuenta aperturada a nombre de Alkino Servicios y Calidad S.A. de C.V. • Carta de dieciocho de julio de dos mil doce en la que consta que Alkino, Servicios y Calidad S.A. de C.V. recibió del Partido Revolucionario Institucional un pago de \$15,000,000.00 por el financiamiento que le fue otorgado del 5 de mayo al 5 de julio de dos mil doce. |

| | | | | |
|--------------|-------------|------------------------|---|---|
| 4. | 23-julio-12 | \$15,000,000.00 | Transferencia bancaria por concepto del financiamiento otorgado | <ul style="list-style-type: none"> Comprobante de traspasos a otros bancos, de veintitrés de julio de dos mil doce, por la cantidad de \$15'000,000.00, con cargo a una cuenta aperturada a nombre del Partido Revolucionario Institucional y a favor de una cuenta aperturada a nombre de Alkino Servicios y Calidad S.A. de C.V. Estado de cuenta bancario por el periodo de julio de dos mil doce, a nombre Alkino, Servicios y Calidad, S.A. de C.V., del cual se advierte el depósito del pago que realizó el Partido Revolucionario Institucional por dicho importe. |
| 5. | 9-agosto-12 | \$15,000,000.00 | Transferencia bancaria por concepto del financiamiento otorgado | <ul style="list-style-type: none"> Comprobante de traspasos a otros bancos, de nueve de agosto de dos mil doce, por la cantidad de \$15'000,000.00, con cargo una cuenta aperturada a nombre del Partido Revolucionario Institucional y a favor una cuenta aperturada a nombre de Alkino Servicios y Calidad, S.A. de C.V. |
| TOTAL | | \$49,243,054.46 | | |

Fuente: Resumen de la resolución por la que desahoga el caso MONEX-TARJETAS. Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2013/01%20Enero/rmonex/RPRMonex.pdf>

En el cuadro anterior podemos observar que el PRI ya había liquidado una cantidad cercana a los 50 millones de pesos. Pero el instituto político remitió un escrito de contestación con documentación probatoria para demostrar que los pagos que se realizaron no fueron gastos de campaña.

En el Apartado C se estudió la distribución de los recursos que se contenían en las tarjetas Monex Recompensas que adquirió el PRI.

Es en este punto en donde podemos encontrar que la Unidad de Fiscalización logró obtener a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el detalle de las operaciones de las 7,851 tarjetas que fueron mencionadas en párrafos anteriores y con base en ese análisis se pudieron obtener datos muy significativos que citamos textualmente:

De las 7,851 tarjetas, sólo **7,727 presentaron movimientos**.

En las **7,727 tarjetas, se observaron 43,733 operaciones por un importe de \$57'318,609.00 (Cincuenta y siete millones trescientos dieciocho mil seiscientos nueve pesos 00/100 M.N.)**.

Ahora bien, por lo que hace a los gastos comprendidos en el periodo de campaña, tomando como referencia de corte de operaciones el 27 de junio de 2012 (último día de las campañas), se observaron

32,624 operaciones por un importe de **\$50'508,891.00 (Cincuenta millones quinientos ocho mil ochocientos noventa y un pesos 00/ 100 M.N.)**

Las transacciones anteriores, se clasifican de conformidad con los siguientes conceptos:

Disposiciones en efectivo en cajero automático: operaciones que presentan la denominación de alguna institución del sistema bancario. Monto reportado: **\$44'630,765.00 (Cuarenta y cuatro millones, seiscientos treinta mil setecientos sesenta y cinco pesos 00/100 M.N.). Porcentaje de gasto: 88.36%;**

Otros gastos: en esta clasificación se engloban aquellos gastos cuya descripción de su concepto se desprende que se tratan de establecimientos mercantiles; sin embargo, no se tiene certeza de su giro, esto es, si se tratan de tiendas conveniencia, de autoservicio, pago de alimentos y bebidas o bien, departamentales, monto reportado: **\$870,919.00 (Ochocientos setenta mil novecientos diecinueve pesos 00/100 M.N.),** representando **1.72%;**

Tiendas de autoservicio: transacciones que presentan la denominación de establecimientos comerciales de mayor tamaño (p.e., “Walmart”, “Soriana”, “Superama”, “Bodega Aurrera”, “Ley”, “Sam´s Club”, entre otros. Monto reportado: **\$1'566,936.00 (Un millón quinientos sesenta y seis mil novecientos treinta y seis pesos 00/100 M.N.)** representando **3.10%;**

Transporte, hospedaje y gastos médicos: gastos realizados en establecimientos como hospitales, líneas aéreas o de autobuses, casetas de cobro de carreteras, estaciones de servicio de gasolineras, hoteles, entre otros. Monto reportado: **\$1'319,750.00 (Un millón trescientos diecinueve mil setecientos cincuenta pesos 00/100 M.N.)** Representando **2.61%;** o **Tiendas de conveniencia:** transacciones que presentan la denominación de algún establecimiento comercial de pequeña dimensión, como es el caso de las tiendas conocidas como “Oxxo”, “7 Eleven”, “Extra”, entre otros. Monto reportado: **\$911,921.00 (Novecientos once mil novecientos veintiún pesos 00/100 M.N.).** Porcentaje de gasto: **1.81%;**

Tiendas departamentales: operaciones realizadas en establecimientos en los cuales se puedan adquirir artículos no considerados de primera necesidad o de lujo, como es el caso de tiendas como “Liverpool”, “Palacio de Hierro”, “Sears”, “Sanborn’s”, “Zara”, entre otros. Monto reportado: **\$452,050.00 (Cuatrocientos cincuenta y dos mil cincuenta pesos 00/100 M.N.)** implicando un **0.89%;**

Alimentos y bebidas: gastos realizados en restaurantes o bares. Monto reportado: **\$566,268.00 (Quinientos sesenta y seis mil doscientos sesenta y ocho pesos 00/100 M.N.)** Porcentaje: **1.12%;**

Telefonía, servicios de internet y otros servicios: operaciones en las cuales se identificó la denominación de alguna empresa dedicada a la prestación de servicios de telefonía, ya sea móvil o fija o de internet, como es el caso de “Telmex”, “Telcel”, “Iusacell”, “Nextel”, “Axtel”, “Cablemas”, etc. Monto reportado: **\$172,566.00 (Ciento setenta y dos mil quinientos sesenta y seis pesos 00/100 M.N.)** Porcentaje de gasto: **0.34%**; y

Compras por internet: operaciones realizadas a través de páginas de internet. Monto reportado: **\$17,716.00 (Diecisiete mil setecientos dieciséis pesos 00/100 M.N.), porcentaje 0.04%**¹⁹⁸.

Es de esta manera que la Unidad de Fiscalización analizó un total de 32,624 movimientos que se realizaron a través de las multicitadas tarjetas Monex, y pudo resolver que en un 88.36% se efectuaron disposiciones en cajeros automáticos y se determinó que se utilizaron \$44'630,765.00 (Cuarenta y cuatro millones, seiscientos treinta mil setecientos sesenta y cinco pesos 00/100 M.N.).

De conformidad con la Unidad de Fiscalización se realizaron operaciones en tiendas de autoservicio, conveniencia, departamentales, o bien para internet, transporte o telefonía y también fueron erogados un total de \$5'878,126.00 (Cinco millones ochocientos setenta y ocho mil ciento veintiséis pesos 00/100 M.N.) por concepto de servicios de alimentos, transporte y telefonía.

De esta manera es como puede resumirse la información que utilizó el Consejo General del IFE para resolver el caso Monex, por lo que a continuación realizaremos un análisis de las intervenciones de los consejeros electorales y del sentido de su voto, punto total de esta investigación, para lo cual reconstruiremos una parte de la discusión de la sesión del día 23 de Enero de 2013, en específico el punto 7.4 de la orden del día correspondiente a un “Proyecto de Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos

¹⁹⁸ Resumen de la resolución por la que desahoga el caso MONEX-TARJETAS, pp. 11-12 Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2013/01%20Enero/rmonex/RPRMonex.pdf>
Consultado el 25 de Octubre de 2013

nacionales, instaurado en contra de los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, integrantes de la otrora coalición “Compromiso por México”, identificado como Q-UFRPP 58/12 y sus acumulados QUFRPP 246/12 y Q-UFRPP 232/12”¹⁹⁹.

Se eligió esta sesión porque es en la que se resuelve si toda la información que obtuvo la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es probatoria de que el Partido Revolucionario Institucional y su coaligado el Partido Verde Ecologista de México utilizaron recursos paralelos para la campaña presidencial de su entonces candidato Enrique Peña Nieto.

Para lograr lo anterior retomaremos argumentos a favor o en contra de declarar fundamentado el Proyecto de la Unidad de Fiscalización en el orden en el que fueron solicitadas las intervenciones para que no se salga de contexto lo manifestado por los Consejeros Electorales y podamos llegar a una conclusión que nos permita saber si el método por el cual son seleccionados los consejeros hasta la fecha de la conclusión de este trabajo incidía en su toma de decisiones.

¹⁹⁹ Acta de la sesión del Consejo General del IFE del día 23 de Enero de 2013, orden del día p. 7. Consultable en: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-actas/2013/Enero/CGex201301-23/CGe230123.pdf>

CAPÍTULO V ACTUACIÓN DE LOS CONSEJEROS ELECTORALES FRENTE AL CASO MONEX

Comenzaremos explicando que el punto 7.4 fue reservado por el Consejero Electoral Alfredo Figueroa Fernández, por lo que él es el primero que hace uso de la palabra amén del Proyecto que presentó la Unidad de Fiscalización para declarar infundada la queja que presentara el Partido Acción Nacional el 26 de Junio de 2012, a la cual se le sumaría el Partido de la Revolución Democrática que el Consejero Figueroa solicitó que se declarara fundada la queja, lo que desencadenó una serie de argumentos²⁰⁰ que analizaremos a continuación²⁰¹.

El C. Consejero Electoral, Maestro Alfredo Figueroa Fernández: considero importante analizar: ¿Qué ocurrió? Ocurrió que encontramos a la empresa Inizzio, quien había convenido con el Banco Monex la dispersión de este conjunto de tarjetas y, a su vez, encontramos porque el Partido Revolucionario Institucional así nos lo hizo saber que habría convenido con la empresa Alkino, quien a su vez convino con la empresa Atama, quien a su vez convino con la empresa Inizzio, el proceso de contratación en relación a este particular.

Primero, hay que cuestionarnos si el origen de estos recursos es legal o no lo es. En este sentido, el Proyecto de Resolución señala que el origen no es ilegal desde la perspectiva electoral y no lo es porque la cuenta con la que al final del día se sufraga cada uno de estos recursos, es una cuenta que corresponde al Partido Revolucionario Institucional, devengando cada uno de esos recursos a la empresa Alkino.

Por lo tanto, los recursos finales por los que se estableció este gasto, de este partido político, provienen del Partido Revolucionario Institucional y de ello hay constancia y documental pública que plenamente lo acredita.

Ciertamente es válido, y aquí empiezo con una reflexión, preguntarnos si en el Sistema Electoral Mexicano es posible que una empresa mercantil haga las veces de establecer un servicio de préstamo, de crédito, a un partido político y las implicaciones que ello tiene.

²⁰⁰ No omitimos apuntar que dejamos fuera lo expresado por los Consejeros del Poder Legislativo, así como los representantes de los partidos políticos en el Consejo General del IFE, para centrarnos en lo que señalan los consejeros electorales con voz y voto.

²⁰¹ Todos los extractos fueron obtenidos del Acta de la sesión del Consejo General del día 23 de Enero de 2013, pp. 751-861, por lo que son textuales y no fueron modificados para este estudio. Consultable en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-actas/2013/Enero/CGex201301-23/CGe230123.pdf>

Pero incluso concediendo que esto no fuera posible, aún estableciendo una sanción por esa vía, no concluiríamos, derivado de ello, que los fondos son ilegales, aún y cuando el medio utilizado por el partido político no lo fuere.

Llegamos a la conclusión de que había cerca de 7 mil 851 tarjetas efectivamente empleadas para este propósito y el Partido Revolucionario Institucional así lo asume en un momento de la investigación.

Sucede, que el Partido Revolucionario Institucional, reparte estas tarjetas entre sus enlaces estatales en las entidades que están precisas y hasta ahí tenemos, como tal, hasta ese momento, lo que fueron esos recursos

A partir de ese momento, en mi opinión, hay un desvanecimiento del empleo de esos recursos y de su destino, y el Partido Revolucionario Institucional no acredita, en todos los elementos que presentó a esta autoridad, el empleo de esas tarjetas Monex, con el propósito de erogar la estructura de representantes de casilla y representantes generales que nos habría anunciado.

No lo acredita y tan no lo acredita que la propia ruta de los recursos empleados en esta dirección, muestra con toda precisión que no fue el gasto que se estableció en esas entidades y que de las indagatorias y muestras que hizo la propia autoridad, acreditó que no había representantes de casilla que hubieran recibido tarjetas, que no había representantes distritales que hubieran recibido tarjetas y, por lo tanto, no puede acreditarse que para ese objeto fueron precisadas.

Por lo tanto, en este sentido y circunstancia, estaré proponiendo a este Consejo General declarar fundado el procedimiento en contra del Partido Revolucionario Institucional, por no haber acreditado el destino de estos recursos, asociados a lo que nos señaló que los emplearía.

No hay como tal la comprobación que requiere un caso como este para poder señalar que, efectivamente cada una de esas 7 mil tarjetas estuvo asociado al pago de quien se nos señaló debía hacerse.

En realidad y esto se acredita fehacientemente y lo veremos en los puntos subsecuentes, el Partido Revolucionario Institucional sacó el dinero de esas tarjetas en el ochenta y tantos por ciento de los casos a través de cajeros automáticos y no a través ni de pagos ni de asociar cada una de esas tarjetas a sus funcionarios de Mesas Directivas de Casilla.

En este punto localizamos que el Consejero Figueroa establece los primeros argumentos para declarar fundamentado el Proyecto de la Unidad de Fiscalización, pero no por el hecho de

que el financiamiento utilizado por el PRI fuera ilegal, ni porque rebasara los topes de gastos en la campaña presidencial, sino porque no acredita que los recursos hayan sido gastados como dijo que lo fueron. La no acreditación sucede, desde la perspectiva del Consejero Figueroa a partir de que el PRI reparte las tarjetas Monex a sus enlaces, porque se desvanece la posibilidad de sustentar con pruebas lo que el Partido comentó que gastó y en qué, por lo que, en consecuencia, el PRI tendría que ser multado.

El PRI dispuso el dinero de más del 80% de las tarjetas en cajeros automáticos, por lo que no era posible asociar el pago de un servicio que prestaron los enlaces y los representantes de casilla con el dinero que se obtuvo en efectivo.

Resaltamos el hecho de que, en caso de declarar fundado el Proyecto y multar al PRI habría sido por no comprobar los gastos de las tarjetas Monex que adquirió, ya que en la opinión pública giraron diversas interpretaciones de por qué se tendría que sancionar al Revolucionario Institucional, pero queda claro después de la investigación que es por lo anteriormente señalado.

En este primer punto detectamos al Consejero Figueroa a favor de declarar fundamentado el Proyecto y sancionar al PRI y a su coaligado el PVEM.

A continuación analizaremos la primera intervención del Consejero Marco Antonio Baños quien solicitó hacer una pregunta al representante del PAN ante el Consejo General, después de que éste hablara a favor de su partido y por lo tanto a favor de sancionar a la Coalición “Compromiso por México”.

El C. Consejero Electoral, Maestro Marco Antonio Baños Martínez: Gracias, Consejero Presidente y Muchas gracias al señor representante del Partido Acción Nacional. Pero ya que vamos a entrar a los argumentos, me gustaría que tuviera la amabilidad de contestarme tres preguntas.

La primera es: Usted pidió la lectura del artículo 70 del Reglamento de Fiscalización, y ese artículo regula expresamente los ingresos en efectivo; eso no es igual a un servicio que tiene como propósito disposición de efectivo a través de los monederos, son cosas completamente diferentes.

El artículo 70 del Reglamento de Fiscalización, regula ingresos de los partidos políticos en efectivo, son aportaciones; aquí estamos en presencia de un contrato que tiene como propósito disposición de

efectivo a través de los monederos, son cosas diferentes, no sé cómo podemos argumentar que se trata de lo mismo.

Segunda consideración: ¿Qué hace el Partido Acción Nacional cuando tiene, me refiero a su partido político porque usted lo representa, por eso uso ese ejemplo, pero qué hace el Partido Acción Nacional o cualquier otro partido político cuando contrata bienes o servicios con alguna empresa? ¿Esas contrataciones se regulan por materia, por la Ley Electoral o por la Legislación Mercantil correspondiente? Ese es un punto que habría que dilucidar.

Por último, me parece que también habría que ver, ahora que veamos ya en conjunto los Informes de Gastos de Campaña de los partidos políticos, vamos a ver cómo han clasificado todos los partidos políticos el gasto, si es ordinario o es de campaña. ¿Cómo reporta el Partido Acción Nacional este tipo de cuestiones? Es nada más una pregunta para ir abonando en el debate y ver hasta dónde hay o no consistencia en los argumentos que va manejando la Unidad de Fiscalización.

Los cuestionamientos que realiza el Consejero Baños al representante del PAN se tornan beligerantes en dos momentos, el primero al hacer una aclaración de la normativa de fiscalización en su artículo 70 al hablar de las disposiciones en efectivo, no de la prestación de servicios para realizar disposiciones en efectivo.

El segundo momento es cuando cuestiona al representante sobre qué hace el PAN cuando contrata bienes o servicios con una empresa y sobre cómo Acción Nacional clasifica el tipo de gasto, ordinario o de campaña, amén de que los consejeros electorales por unanimidad consideraban que el gasto ejercido por el PRI para la prestación de servicios que redundó en el caso Monex era gastos de campaña y no gastos ordinarios, como originalmente los había etiquetado el Revolucionario Institucional.

Consideramos que las aseveraciones del Consejero Baños son belicosas porque no presenta una argumentación sobre el tema en comento, sino que se centra en preguntas retóricas hacia el representante de Acción Nacional para que se observe que lo que realizó el PRI es más que normal y por lo tanto no requería multa ni sanción.

Con este primer acercamiento detectamos al Consejero Baños en contra de que se declare fundamentado el Proyecto.

A continuación solicitó la palabra el Consejero Lorenzo Córdova.

El C. Consejero Electoral, Doctor Lorenzo Córdova Vianello: Gracias, Consejero Presidente. Quiero articular mi intervención en tres rubros, tres rubros que coinciden en tres partes, tres partes que coinciden con la determinación de la propia litis y que sustentó el emplazamiento que se le hizo al partido político denunciado por parte de la Unidad de Fiscalización.

Quiero hablar del origen, quiero hablar del destino y quiero hablar de la aplicación del gasto. Por lo que hace al origen, efectivamente lo que se determina es un conjunto, no tanto de triangulaciones, sino si se me permite, de un sistema complejo de fondeo de las tarjetas que fueron utilizadas.

Ya que ha sido relatado, hay un contrato del partido político con una empresa, con Alkino; hay una subcontratación de Alkino con otra empresa, Atama; que a su vez mandata a una empresa del mismo grupo comercial, Inizzio, titular de las cuentas en Monex.

La investigación da cuenta, en la reconstrucción de esta trama, de eventuales vínculos jurídicos, comerciales o de otra naturaleza jurídica, entre estas empresas fondeadoras y la empresa subcontratada Atama.

Varios de ustedes han tenido acceso al expediente y hasta donde entiendo, por una cuestión explicativa, por una cuestión de congruencia en la elaboración del Proyecto de Resolución, no se han incorporado todas las diligencias que en términos del origen y a partir de estas empresas se desarrollaron.

Este es uno de los primeros puntos que quiero someter a consideración, que se incorporen, que se den cuenta todas las otras diligencias vinculadas con esta trama de fondeo de las tarjetas que se realizaron, porque quien ha tenido acceso al expediente, quien ha solicitado expresamente el acceso al expediente, sabe que se solicitaron, por ejemplo, información fiscal, de ahí precisamente que se sepan algunos de los datos que mencionaba el representante del Partido Acción Nacional.

La investigación del origen es mucho más amplia de lo que se da cuenta en el Proyecto de Resolución y consta en el expediente que lo respalda

De hecho, es precisamente esa investigación la que ha llevado a lo largo del proceso conducido por la Unidad de Fiscalización a comunicar presuntas irregularidades de tipo hacendario, de tipo financiero y eventualmente posibles irregularidades de tipo penal, derivadas de esa trama de financiamiento.

Creo que ésta no es la manera más transparente ni pulcra ni idónea en la lógica de generar confianza en el Sistema Electoral, de realizar financiamientos, pero no es ilegal en sus términos.

Creo que en el futuro sería pertinente para todos que cuando los partidos políticos requieran de algún tipo de financiamiento, a través de un contrato de crédito o un mutuo, eventualmente recurran a instituciones financieras, pero hay que dejarlo con toda claridad puesto sobre la mesa.

Por eso, insisto, en términos del origen pediría simple y sencillamente que se dé cuenta en el Proyecto de Resolución de todas las investigaciones y de las razones por las cuales no se siguieron las líneas de investigación a considerarse suficientemente exploradas y agotadas en ese sentido

Voy al punto de la aplicación del gasto, que es aquí donde tengo una diferencia con el Proyecto de Resolución, como lo ha manifestado también el Consejero Electoral Alfredo Figueroa.

Aplicación del gasto debe entenderse, de acuerdo con las normas que rigen la fiscalización, como la comprobación de que el dinero que se dice haber sido destinado a un cierto rubro de gasto, debió efectivamente o hay una comprobación de que efectivamente esto ocurre.

El partido político denunciado presentó un conjunto de contratos de prestación de servicios con coordinadores territoriales, enlaces estatales, enlaces distritales y representantes generales.

No creo que tengamos eventualmente y no es el espacio para juzgar la validez o no de esos contratos, pero los contratos per se no son justificación, desde mi punto de vista, no son comprobantes de que efectivamente esos recursos que se dice amparan un acuerdo de voluntades en el contrato, ocurrieron y se entregaron.

El contrato lo que demuestra, desde mi punto de vista, es simple y sencillamente un acuerdo de voluntades de dos personas respecto de un objeto y eventualmente una contraprestación, prestación de un servicio y un monto de pago, pero los contratos no pueden ser utilizados, desde mi punto de vista, como la justificación de que un conjunto de monederos, que fueron utilizados, como lo ha reconocido el partido político denunciado, para financiar una estructura con fines electorales, sino que esto debió haber estado correlacionado con recibos específicos.

Eso es lo que no se entregó a esta autoridad electoral y eso es lo que le correspondía entregar al partido político denunciado, porque la carga de la prueba, frente a la acusación en este sentido, está, desde mi punto de vista, para el partido político.

En suma, creo que el Proyecto de Resolución tiene que considerar y abundaré en el punto en mi próxima intervención, en declarar fundada la falta de comprobación aplicable al gasto de lo que suponen las tarjetas y la red de financiamiento mencionada.

El Consejero Córdova divide su primera intervención en diversos rubros, origen, destino y aplicación del gasto. Primeramente sostiene que el origen por el cual se obtienen los recursos por parte del PRI no es ilegal, sino que es a través de un complejo sistema de financiamiento, que si bien no está fuera de la ley, no abona a generar confianza en el sistema electoral por la poca transparencia con la que se manejó el asunto por parte del Partido denunciado.

En lo que atañe a la aplicación del gasto, el Consejero Córdova expone que la aplicación del gasto no es otra cosa que la propia comprobación de que el dinero que se dijo se gastó en cierto rubro, efectivamente se haya gastado de esa manera y que no era posible hacer esa comprobación en este caso porque el PRI presentó una serie de contratos de prestación de servicios.

No se habla de ilegalidad o carencia de validez en los contratos, sino de que éstos no son probatorios de que el dinero devengado por los servicios efectivamente haya sido otorgado a los prestadores y en virtud de que la carga de la prueba estaba en el Partido denunciado el PRI caía en falta al no poder realizar una adecuada comprobación de los recursos dispuestos a través de las tarjetas Monex.

Por lo anterior, el Consejero Córdova se manifiesta a favor de declarar fundamentado el Proyecto y sancionar al Partido Revolucionario Institucional bajo los mismos argumentos del Consejero Figueroa, no por ilegalidad y no por rebasar el tope de gastos de campaña, sino por el hecho de no comprobar fehacientemente, es decir, con los recibos correspondientes el pago por la prestación de servicios que se encontraba contenido en los contratos presentados por el PRI.

El siguiente en pedir el uso de la palabra fue el Consejero Benito Nacif.

El C. Consejero Electoral, Doctor Benito Nacif Hernández:

Muchas cosas ya se han aclarado respecto a la queja original presentada, por lo que concierne al monto involucrado, la cantidad que finalmente la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, respondiendo a una solicitud, a un requerimiento de información de la Unidad de Fiscalización, reporta son, en la cuenta concentradora, son 66 millones de pesos aproximadamente.

La Unidad de Fiscalización rastrea el origen de esos recursos desde la cuenta concentradora, pasando por una empresa denominada Atama, que a través de su filial “Inizzio”, es la que deposita esos recursos

en esta cuenta concentradora y que a su vez, tiene un contrato con otra empresa denominada Alkino, que finalmente es la que tiene un contrato con el Partido Revolucionario Institucional.

En primer lugar, me parece que este Proyecto de Resolución informa sobre cómo se construyó la cadena de recursos y los rastrea hasta el Partido Revolucionario Institucional. Identifica los montos, los términos de los contratos y algo que es muy importante, cuál es el propósito con el cual ese dinero se ubicó en esta cuenta concentradora.

Desde esta cuenta concentradora también se dispersó hacia 7 mil 851 tarjetas. También eso está documentado. Se identifican aquellas tarjetas que no fueron fondeadas, pero que de alguna manera pudieron haber servido como un vehículo también para dispersar, pero queda acreditado que ahí no llegaron recursos.

Asimismo, por el lado del destino, la Unidad de Fiscalización documenta lo que presenta el Partido Revolucionario Institucional respecto a cuál fue el destino de este dinero y el Partido Revolucionario Institucional nos dice que ese dinero sirvió para cumplir con obligaciones contraídas mediante la celebración de 7 mil 343 contratos de servicios personales, con enlaces territoriales, coordinadores territoriales, enlaces distritales y coordinadores distritales, obligaciones que ascendían a aproximadamente 50 millones de pesos.

El Proyecto de Resolución que nos presenta la Unidad de Fiscalización propone declarar infundados los dos agravios planteados por el quejoso.

Uno, relacionado con el rebase de tope de gastos de campaña y nos dice: “Alkino monto involucrado no rebasa el límite de gastos de campaña”. Asimismo el segundo agravio, que es el de un financiamiento ilegal, la Unidad de Fiscalización nos dice las obligaciones o los recursos pueden rastrearse, las cuentas del Partido Revolucionario Institucional con las cuales fueron fondeadas.

Finalmente nos propone clasificar por la temporalidad en la que se ejerció el gasto, este gasto como gasto de campaña.

Me parece que todos los elementos que plantea la Unidad de Fiscalización, ciertamente no hay manera de imputar un rebase de tope de gastos, tampoco me parece un financiamiento ilegal; sin embargo, hay algunos aspectos del Proyecto de Resolución que me parece deben ser revisados, porque esos 50 millones de pesos que se destinaron para cumplir con las obligaciones, el Partido Revolucionario Institucional no aporta pruebas para relacionar las obligaciones de los contratos con las tarjetas y el dinero.

Es decir, estamos ante tarjetas que no están nominadas; sabemos que el 80 por ciento del dinero se dispuso en efectivo y no sabemos quién dispuso del dinero en efectivo o quién lo gastó cuando estos monederos, estas tarjetas se utilizaron para adquirir.

Por otro lado, no sabemos quiénes recibieron qué tarjetas y si los montos que estaban depositados en esas tarjetas cuál era su relación con los contratos que están claramente individualizados y que tienen montos.

Me parece que, en suma, el Partido Revolucionario Institucional no logra responder a la pregunta de qué destino se le dio a ese dinero, y me parece que en el esquema de fiscalización que existe en nuestro país, en nuestras leyes, los partidos políticos tienen la obligación de acreditar con pruebas el destino y la aplicación de los recursos y cuando no lo hacen incurren en una obligación que regularmente sancionamos en el Instituto Federal Electoral, porque entonces el esquema de rendición de cuentas se rompe y pierde la eficacia.

Por esa razón, propongo que declaremos fundado este Proyecto de Resolución, por la falta de no aclarar y precisar acreditando fehacientemente o con el estándar de pruebas que se requiere regularmente el destino de los recursos y que se sancione esa falta de acuerdo con los precedentes con los que contamos, que es el 150 por ciento del monto involucrado.

Hay también otra falta, me parece, de carácter formal, el Partido Revolucionario Institucional tenía la obligación de reportar un contrato que le llama de servicios de solución de negocios, pero que implicaba un financiamiento bajo la modalidad de un préstamo y los préstamos, las deudas, los contratos que implican deudas o préstamos, de acuerdo con nuestro Reglamento, se deben reportar a la Unidad de Fiscalización, y no solamente eso, sino si hay renegociaciones o reestructuraciones de las condiciones de esos préstamos también eso debe de reportarse.

Me parece que en este caso, el Partido Revolucionario Institucional incumplió con esa obligación establecida en el Reglamento y eso debe de sancionarse de acuerdo con los precedentes de individualización de las sanciones que con los que contamos en la etapa posterior que es en la próxima semana cuando se haga el Dictamen Consolidado de los Informes de Gastos de Campaña de los partidos políticos.

Pero en suma, creo que es importante hacer estas dos modificaciones para que se sancione el no haber acreditado el destino o la aplicación de los recursos y estas faltas formales al Reglamento de Fiscalización.

El Consejero Nacif, comienza, como todos, haciendo un recuento de lo ocurrido y de lo encontrado por la Unidad de Fiscalización y asegura que el Proyecto que se encontraban debatiendo rastrea una cadena de recursos hasta el PRI, identificando montos, contratos y el propósito de la utilización de este dinero.

Sostiene que el PRI argumentó que las 7 mil 343 tarjetas sirvieron para cumplir con las obligaciones que fuera contraídas por la celebración del mismo número de contratos con diversos enlaces territoriales del PRI y regresa al hecho de que el Proyecto de la Unidad de Fiscalización propone declarar infundados los agravios presentados originalmente por el Partido Acción Nacional.

El Consejero Nacif está de acuerdo con el Proyecto en el sentido de que no es posible asegurar un rebase al tope de gastos de campaña, tampoco sostener que el financiamiento obtenido es de origen ilegal; pero, al igual que los Consejeros Figueroa y Córdova, el Consejero Nacif es partidario de que no hay pruebas para hacer una relación entre los contratos presentados por el PRI con las tarjetas Monex y con el dinero dispuesto.

Abunda sosteniendo que las tarjetas no se encontraban nominadas por lo que no se sabe quién recibió cada una de las mismas, no se sabe quién dispuso el dinero en efectivo o lo gastó directamente de los monederos, por lo que, desde su óptica, no podía establecerse relación entre los contratos individualizados y las tarjetas.

Por lo anterior, sostiene que el PRI no logra fundamentar en qué destinó el dinero de las tarjetas Monex y por lo tanto debía sancionarse con una multa del 150 por ciento del monto involucrado, de conformidad con los antecedentes del propio IFE.

Además, el Consejero Nacif añade que el PRI se encuentra en una falta adicional al reportar un contrato autodenominado de servicios de solución de negocios, pero que implicaba financiamiento a través de un préstamo, que debió haberlo reportado a la Unidad de Fiscalización.

Detectamos que el Consejero Nacif está a favor de declarar fundamentado el Proyecto y de multar al PRI porque, a partir de su análisis, incurrió en falta.

Ahora toca el turno de la exposición de la Consejera María Marván.

La C. Consejera Electoral, Doctora María Marván Laborde

Se ha dicho ya de manera muy clara que el análisis busca tres cuestiones fundamentales: Entender cuál es el origen del dinero, entender cuál es el destino del dinero y cuál es la aplicación del mismo, así como determinar si debe o no ser gastos de campaa.

En el último punto no me detendré, creo que está claro, ahí acompaño el Proyecto de Resolución, no vería la manera de sostener que esto no es gasto de campaa.

Respecto al origen del dinero se nos habla de la contratación de un servicio de carácter mercantil de dispersión de dinero. Creo que aquí está el primer eufemismo y el primer eufemismo es porque con este contrato en realidad se contratan dos cosas, se contrata un esquema de financiamiento, en tanto este no recibe de manera originaria el dinero del Partido Revolucionario Institucional, sino que alguien, alguna de estas empresas pone el dinero y además se dispersa el dinero.

El análisis del mapa del dinero, complejo por cierto, nos da cuenta de que el dinero, hasta donde llega nuestra investigación, estaba en el sistema financiero, que finalmente es lo que normalmente investiga la VIF (Value Investigación Forum), pero no nos dice en qué momento el Partido Revolucionario Institucional financia ese servicio de dispersión del dinero, eso sucede hasta que paga este crédito, este financiamiento, llamémosle como le queramos llamar.

Siguiendo en esta lógica, a partir de ahí se establecen una serie de contratos que buscan ver de qué manera se va a dispersar el dinero, primero en estos contratos y después en tarjetas en efectivo.

Si bien pudiéramos hablar de que hay manera más o menos de seguirle el dinero a través de la información que entrega Monex en el uso del dinero y las disposiciones de efectivo, repartidas a lo largo y ancho de la República Mexicana, o cierto es que al convertir el contrato este dinero nuevamente en efectivo, es imposible aclarar la aplicación del mismo.

Creo que la Unidad de Fiscalización hace una serie de diligencias en las que logra revelar el mapa diseñado del dinero. Lo menos que habría que decir es que hay una obra maestra de ingeniería financiera.

El ingenio revelado en este mapa está claro, lo que logra además es no aclarar el destino del dinero. Acompaño a mis compañeros los Consejeros Electorales Lorenzo Córdova, Alfredo Figueroa y Benito Nacif en las vistas que se tienen que dar, la eficiencia o no de las mismas tampoco nos toca juzgarlo en esta mesa, acompaño a mis compañeros en que sea este declarado gasto de campaa y que deba declararse fundado en lo que hace a la aplicación del dinero.

Creo que el argumento del Consejero Electoral Lorenzo Córdova, respecto al contrato como prueba de la aplicación última del dinero, es pertinente, especialmente en este caso, que el contrato dispersa efectivo, para todo efecto práctico las tarjetas de débito son efectivo.

En este caso se vuelve especialmente complicado, porque la trama de ingeniería financiera lo que hace es convertir en efectivo tarjetas y hacer imposible su seguimiento y creo que eso no tiene manera de esconderse con la investigación hecha, con los elementos que están en la investigación.

Sin embargo, la equidad en la contienda, que está garantizada desde la Constitución Política, está referida específica y claramente al acceso a recursos económicos y al acceso a radio y televisión. Hacer de cuenta que esto es legal, estuvo bonito, fue reportado, se pudo aclarar y no verlo como un financiamiento paralelo, en el que hubo la contratación de un crédito es, sin lugar a dudas, romper la equidad de la contienda del Sistema Electoral.

En esa razón, acompaño a mis compañeros en las propuestas que han hecho.

La Consejera Marván también habla de tres cuestiones fundamentales en el análisis que son el origen del dinero, el destino y la aplicación del mismo, así como la determinación de si es o no un gasto de campaña, pero en este último punto todos los consejeros coinciden en que sí lo es.

Sostiene que ella encuentra un primer eufemismo al hablar de una contratación de carácter mercantil de dispersión de dinero, porque con ese contrato lo que se hace es un esquema de financiamiento por el cual no se recibe el dinero directamente del PRI, sino que alguna de las empresas pone el dinero y además se encarga de moverlo.

La Consejera Marván coincide con los consejeros Figueroa, Córdova y Nacif en que no hay manera de aclarar la aplicación del dinero a través de los contratos, ya que las tarjetas fueron repartidas en el país y para cualquier uso las tarjetas deben ser consideradas como efectivo. Sostiene que lo que la Unidad de Fiscalización reveló es una obra maestra de ingeniería financiera, todo eso está claro, el problema entra en la comprobación del gasto ejercido.

Termina esta intervención hablando de que la equidad en la contienda electoral, salvaguardada por la Constitución Política en su artículo 41 se había quebrantado, pues ella no estaba de acuerdo con el hecho de hacer de cuenta que el caso Monex fue legal, se pudo aclarar y que

por lo tanto no se vea como un financiamiento paralelo rompe la equidad dentro del Sistema Electoral y que por lo tanto ella estaba a favor de sancionar al PRI.

Es así que la Consejera Marván se encuentra con los consejeros Figueroa, Córdova y Nacif en el sentido de estar a favor de que se declare fundamentado el Proyecto y se sancione al Revolucionario Institucional.

Terminando la intervención de la Consejera Marván, el Consejero Baños solicitó el uso de la palabra para hacerle una pregunta.

El C. Consejero Electoral, Maestro Marco Antonio Baños Martínez (PREGUNTA A LA CONSEJERA MARVÁN):

Estando de acuerdo en la argumentación de que lo que se tiene que privilegiar es la equidad en la contienda, aunque no sé francamente si con ese argumento se mantenga, nada más quiero hacerle una pregunta, porque advierto una inconsistencia de fondo en la propuesta que se ha presentado sobre la mesa y no veo que la argumentación ni del Consejero Electoral Alfredo Figueroa, ni del Consejero Electoral Benito Nacif, ni la del Consejero Electoral Lorenzo Córdova ni la suya la resuelvan, por eso me atrevo a hacerle esta pregunta.

El tema central es que cuando se ha informado sobre el tema de los recursos dispersados a través del tema Monex o del sistema contratado por vía de Monex, el Partido Revolucionario Institucional lo ha clasificado como gasto ordinario. Evidentemente ese argumento ha sido revisado, ha sido analizado en una perspectiva diferente por la Unidad de Fiscalización y en eso tenemos coincidencia con esa Unidad.

Hay argumentos para sostener que en vez de tratarse de recursos de gasto ordinario, deben ser considerados como de gastos de campaña y esa consistencia tendremos que verla con el resto de los informes que se presentarán respecto de los demás partidos políticos

Hasta ahí no tenemos ningún problema, pero ¿A dónde quiero llegar? Que lo que ha ocurrido con la reclasificación del gasto es, en rigor, un acto de autoridad que ha reclasificado el gasto del Partido Revolucionario Institucional y lo ha sumado a gastos de campaña y no a gastos ordinarios.

Entonces, ¿Cómo solicitar esa comprobación? En rigor la autoridad la que ha determinado que se gastó de esa manera y me parece francamente incongruente el argumento para sostener que tendría que haber, en rigor, un esquema de comprobación en los términos que se está planteando como dijo alguno de mis colegas, por la vía de los recibos y de otras cuestiones.

Es un contrato de prestación de un servicio, consistente en la dispersión del dinero a través de esos monederos.

El Consejero Baños realizó una pregunta a la Consejera Marván para sostener que hay una inconsistencia en la propuesta que presentaron los consejeros Figueroa, Córdova, Nacif y ella misma, ya que se dio una reclasificación de gasto por parte de la Unidad de Fiscalización para que el gasto que originalmente el PRI había etiquetado como ordinario fuera seleccionado como gasto de campaña.

Con base en lo anterior no era posible solicitar una comprobación de una reetiquetación, y desde la perspectiva del Consejero resultaba incongruente que se solicitaran recibos de pago.

Desde nuestro punto de vista esto puede entenderse como una justificación de un hecho, ya que únicamente cuestiona el procedimiento de solicitar una comprobación de pagos por vía de recibos de los mismos. Lo que hace el Consejero Baños es sostener que el PRI hizo lo correcto, pero que al existir una reclasificación del gasto, el IFE no tendría por qué solicitarle recibos de esos monederos, pues ya existían los contratos de dispersión.

La C. Consejera Electoral, Doctora María Marván Laborde (RESPONDIENDO PREGUNTA DEL CONSEJERO BAÑOS):

Con todo respeto, no veo la contradicción. A lo largo de todo el proceso se fue hablando con el partido político, se fue trabajando con él, de hecho fueron sumando una serie de pruebas, de alegatos, de discursos y no hay manera de ligar los contratos presentados con las tarjetas, por una sola razón: “Las tarjetas son innominadas”. Es decir, para todo efecto práctico son efectivo.

Gracias al trabajo de la Unidad de Fiscalización y gracias al trabajo de colaboración con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, hemos sido concedores hoy de dónde y cómo se dispuso de ese efectivo. Pero creo que no hay ninguna contradicción.

La Consejera Marván le responde al Consejero Baños de manera breve asegurando que no existía ninguna contradicción en los argumentos previamente presentados, ya que no hay manera de ligar los contratos con las tarjetas porque éstas últimas son innominadas, son, para efectos prácticos consideradas como efectivo.

El C. Consejero Electoral, Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre:

El tema de las tarjetas Monex fue motivo de una denuncia iniciada por el Partido Acción Nacional el pasado 26 de junio, secundada por el Partido de la Revolución Democrática respecto de la existencia de un financiamiento paralelo, de carácter ilícito, por parte de la Coalición Compromiso por México.

Además de la supuesta utilización de estas tarjetas para comprar votos, así como también un rebase en los topes de gasto de campaña, de hecho estas quejas formaron parte de las pruebas que se analizaron dentro del juicio de inconformidad que conoció la Sala Superior del Tribunal Electoral en el juicio donde se demandó la nulidad de la elección.

La litis del asunto, y me refiero a la litis del asunto particular que estamos viendo, porque ya los Consejeros Electorales Alfredo Figueroa, Benito Nacif, Lorenzo Córdova y María Marván, han añadido un tema que está llegando de manera súbita a la mesa, a eso me voy a referir más adelante porque tengo diferencias con el planteamiento, aunque comentaba con el Consejero Electoral Benito Nacif que estoy virtualmente de acuerdo casi en todo, con excepción de la parte donde ellos enderezan la posibilidad de una multa que, si mis cuentas no me fallan, sería de alrededor de 75 millones de pesos. Eso es lo que están proponiendo mis colegas.

La autoridad conoció y analizó información de 10 mil 714 tarjetas, y aquí se explica el universo de tarjetas conocidas en el presente procedimiento, 42 fueron presentadas por el Partido de la Revolución Democrática, de ellas, adujo que se repartieron a la ciudadanía en general, de las cuales, de estas 42 sólo dos se relacionaron con las adquiridas por el Partido Revolucionario Institucional.

9 mil 924 fueron contratadas por el Grupo Comercial Inizzio, de ellas, 9 mil 224 fueron adquiridas vía contractual por el Partido Revolucionario Institucional.

Asimismo, de estas 9 mil 224 sólo 7 mil 851 tarjetas tenían recursos, ya que las restantes 1 mil 73, se encontraban dañadas y toda vez que no corresponden a cuentas individuales, existía la imposibilidad de materializar la realización de operaciones. 750 fueron contratadas por Importadora y Comercializadora Efra y no se relacionan con las tarjetas adquiridas por el Partido Revolucionario Institucional.

Sabemos también, porque así está acreditado en el Proyecto de Resolución, no sólo con la declaración presentada por la Coalición, sino por los contratos suscritos, por las facturas investigadas y por los estados de cuenta bancarios que reflejan los depósitos señalados por los acusados que el Partido Revolucionario Institucional sí contrató con la empresa Alkino, Servicios y Calidad, mecanismos de disponibilidad de recursos para el Proceso Electoral Federal, el Distrito Federal y el estado de Jalisco.

También sabemos que estos mecanismos fueron contratados el día 1° de marzo del año 2012 y también sabemos que el Partido Revolucionario Institucional, realizó los pagos para estos servicios, mediante transferencias bancarias realizadas desde el mes de julio del año próximo pasado, hasta el mes de enero actual

Obran en el expediente los contratos celebrados entre estos funcionarios partidistas y el partido político más de 7 mil 200 contratos de prestación de servicio que forman parte del expediente.

Queda claro y aquí viene, quizá, la diferencia de fondo que tengo con mis colegas y amigos que he mencionado, que desde su punto de vista estos contratos no satisfacen el destino de los recursos, eso es lo que ellos han señalado.

Hacen una serie de elucubraciones y de circunstancias que ellos ponen sobre la mesa estableciendo que eso sería suficiente para establecer una multa, como ya he referido, de 75 millones de pesos.

Evidentemente no comparto ese criterio por varias razones. La primera razón es que no encuentro precedentes en la historia de la fiscalización de México donde un asunto que no ha sido conocido de manera profunda por las partes involucradas simplemente se resuelva sobre la mesa con una propuesta que están haciendo.

Como resulta con frecuencia, esa propuesta se obtiene, si mis cuentas no fallan ya van cuatro votos hasta el momento que he escuchado, si obtuvieran el quinto voto pues obviamente estarían en esa ruta; pero veo varias dificultades de carácter legal en torno a esta propuesta que ellos están haciendo.

Por supuesto el quid del asunto, y lo he comentado con mis colegas, es que ellos aprecian desde su óptica, muy respetable por cierto, que esta explicación de los contratos simplemente no es satisfactoria.

Toda vez que ellos estiman que no es satisfactoria, inmediatamente proceden a proponer sobre la mesa esta multa de 75 millones de pesos.

Creo que en todo caso, quiero conceder razón a los proponentes, habría que quizá llevar a cabo una investigación adicional, quizá incluso un procedimiento oficioso, en todo caso.

Pero lo que sí me parece que en este momento, desde mi punto de vista, no acompañaré con mi voto esta propuesta, es que al ponerse sobre la mesa en este preciso momento podrían estarse violando algunas disposiciones de legítima defensa de la parte involucrada.

En todo caso, regresando a las coincidencias con mis colegas, hemos coincidido todos, virtualmente, que el importe de los 50 millones 508 mil 891 pesos habrán de incorporarse a los resultados definitivos en el proceso de revisión de los Informes de Gastos de Campaña que lleva a cabo la Unidad de Fiscalización.

En este sentido, el procedimiento de revisión de informes constituye un procedimiento complejo de fiscalización, auditoría y verificación, cuya autoridad arroja hechos probados en cuanto a la determinación exacta de gastos de campaña.

Es ahora el turno del Consejero Francisco Guerrero, quien decidió realizar su primera intervención, en sintonía con sus colegas, esbozando una síntesis de los hechos, posteriormente habla de la propuesta de los Consejeros Figueroa, Córdova, Nacif y Marván para multar al PRI y la califica de súbita y con la cual tiene diferencias, ya que aunque está de acuerdo en diversos argumentos, no lo estaría con el hecho de multar al Partido denunciado con un monto de alrededor de 75 millones de pesos.

Regresa a la información que conoció la Unidad de Fiscalización y añade que de las 42 tarjetas que presentó el PRD, únicamente dos pueden relacionarse con las adquiridas por el PRI. Continúa con la descripción de los hechos para llegar a un argumento de que en el Proyecto se acredita que la Coalición “Compromiso por México” sí contrató a la empresa Alkino un mecanismo de disponibilidad de recursos para el Proceso Electoral Federal de 2012.

Aseguró que ya se tenía conocimiento de que dichos servicios fueron contratados el 1º de marzo de 2012 y que el PRI pagó por los mismos vía transferencias bancarias desde el mes de julio de 2012 hasta enero de 2013. Todo lo anterior está basado en los contratos entregado por el PRI.

Ahora bien, el Consejero Guerrero tiene una diferencia con los consejeros que proponen multar al PRI porque para éstos últimos los contratos no satisfacen el requisito de la comprobación de gastos, califica de elucubraciones que se hacen sobre la mesa asegurando que es suficiente para establecer una multa.

Para el Consejero Guerrero no es así, el primer argumento que presenta es, desde nuestro punto de vista, carente de fuerza, ya que asegura que no se puede sancionar al PRI porque no

hay precedentes en la historia de la fiscalización en los que un asunto que no haya sido conocido a profundidad sea resuelto en la mesa.

Detectamos que el Consejero Guerrero habla tácitamente de bloques, pues dice que “ya van cuatro votos” y vuelve al tema de los contratos multicitado anteriormente.

Asegura que él no acompaña la propuesta de multa porque fue propuesta en la mesa en ese momento y podrían violarse algunas disposiciones de legítima defensa.

Nosotros sostenemos que el Consejero Guerrero está incurriendo en dos falacias argumentativas, la primera al decir que no hay precedente para decidir sobre la mesa y la segunda al decir que se podrían estar violando disposiciones legales para la legítima defensa. Para el primer caso está incurriendo en una falacia *ad antiquitatem*, la cual supone que porque un hecho se ha realizado de una forma durante mucho tiempo es así como debe de hacerse. El precedente se sienta en cualquier momento si los argumentos sólidos así lo ameritan.

La segunda falacia es la *ad ignorantiam*, por la que se sostiene la verdad con base en la ignorancia de los oponentes, lo cual realiza el Consejero Guerrero al hablar de disposiciones, pero no señalarlas concretamente.

En este punto colocamos al Consejero Guerrero en contra de declarar fundamentado el Proyecto y por lo tanto evitar una sanción al PRI.

Posteriormente solicitó de nuevo la palabra el Consejero Baños, la cual realizara después de que el representante del PAN ante el Consejo General del IFE hiciera algunas sátiras y aseverara que después de seis meses no había un conocimiento pleno de lo ocurrido, ante lo cual el Consejero Baños argumentó lo siguiente:

El C. Consejero Electoral, Maestro Marco Antonio Baños Martínez

¿Qué tiene que ver este tema con las condiciones institucionales y procedimentales en las cuales se resolvió el caso Pemexgate? Me parece que hay diferencias centrales, es tanto como el exceso, que también con respeto lo subrayo, cometió el representante del Partido Acción Nacional, cuando dijo que no sabíamos prácticamente nada después de seis meses. Eso también es una falacia, porque en rigor hay todo un proceso de investigación que nos ha ido permitiendo saber varias cosas, y voy a decir algunas de ellas que me parecen importantes para expresar las razones por las cuales voy a votar de la manera que lo voy a hacer.

En primer lugar, es correcto que en la litis del asunto, en el planteamiento hecho en la queja correspondiente sí se planteó la posibilidad de que se investigara para determinar si había o no aportaciones ilegales de empresas mercantiles, prohibidas por la ley, eso no tiene problema. Ciertamente también que en la litis se fijó la revisión respecto del destino de estos recursos. En esa parte creo que no tenemos ninguna complicación.

Pero lo que sí resultó falso fue la cantidad de recursos señalada en la queja original, la queja del 26 de junio donde se expresó que había una cantidad involucrada por un monto de 701 millones de pesos, para hablar en cifras redondeadas, eso no fue así.

La Unidad de Fiscalización ha demostrado fehacientemente, fehacientemente lo quiero decir, que la cantidad involucrada son 66 millones y ha establecido en el Proyecto de Resolución que está a consideración del Consejo General la forma en que tendría que ser impactado este universo de recursos en las elecciones de carácter Federal y en las elecciones de carácter Local.

Reitero, no se trataba de 701 millón de pesos, como lo mencionó la queja en su redacción original, sino de una cantidad mucho menor que ha sido claramente delimitada por la propia Unidad de Fiscalización.

Voy a un segundo punto. Se dijo en el fondo y en la argumentación pública que ha habido sobre este tema, sobre todo en la discusión alimentada en términos mediáticos, que hubo una contratación ilegal de empresas que fondearon las campañas de un partido político.

También eso es absolutamente falso, está demostrado en el cuerpo del Proyecto de Resolución que se está discutiendo en este momento. Los partidos políticos no tienen, y lo voy a decir con toda claridad, ninguna restricción para suscribir mutuos con empresas; eso, no hay restricción, la única restricción está claramente señalada en el artículo 77, párrafo 3 del Código Electoral, donde los partidos políticos la única restricción que tienen para suscribir contratos de esta naturaleza es con la banca de desarrollo, no así con las empresas.

La Unidad de Fiscalización ha determinado que al quedar constancia plena, y creo que en esa parte todos los Consejeros Electorales estamos coincidiendo, quedar constancia plena de cuál es el origen y el flujo que han tenido estas cantidades de dinero, la contratación no resultó ilegal y ese conjunto de recursos no puede ser imputado a un partido político como una aportación prohibida de empresa mercantil en términos del Código Electoral, eso tampoco existió, ahí está.

Por eso justamente, hay unanimidad de los Consejeros Electorales, eso advierto, en el sentido de que, al menos de los que han hablado hasta este momento, en el sentido de que no se puede fundar el procedimiento por aportaciones prohibidas de empresas mercantiles.

¿Qué es lo que está haciendo, en consecuencia, la propuesta de la Unidad de Fiscalización? La Unidad de Fiscalización está proponiendo que se declare fundado para que los recursos involucrados en este tema sean sumados a los topes de gastos de campaña.

Ha dicho la Unidad de Fiscalización que del universo total que son poco más de 66 millones, 50 y medio vayan a la Elección Federal, prorrateada en los términos que determine la Unidad, eso lo veremos cuando se discutan el miércoles de la próxima semana los informes y los Dictámenes relativos a los Informes de Gastos de Campaña, y 16 millones en otras consideraciones de elecciones locales. Esto es lo que ha dicho la Unidad de Fiscalización y tampoco veo que exista ninguna diferencia.

Aquí sí hay un diferendo, porque aquí la Unidad de Fiscalización está en medio de los criterios de los partidos políticos que pretenden fundar de una manera distinta el procedimiento y, evidentemente, los partidos políticos denunciados que, en este caso, están argumentando que no se trata de un gasto de campaña, sino de un gasto ordinario.

También veo, y coincido con esa parte, que este gasto debe sumarse a los Gastos de Campaña y no al gasto ordinario. Me parece que hay buenos argumentos, hay buenas razones de la Unidad de Fiscalización para clasificar.

Pero voy a un punto fino aquí, y me voy a referir a la propuesta de los Consejeros Electorales Benito Nacif, Lorenzo Córdova, Alfredo Figueroa y María Marván, no puedo acompañar esa propuesta y no la puedo acompañar por una simple y sencilla razón, es una propuesta que suena, en términos estéticos, a una intención de fundar por fundar el procedimiento.

No hay un argumento de fondo y voy a decir por qué: Porque la Unidad de Fiscalización, cuando hizo la revisión de la información que proporcionó el Partido Revolucionario Institucional con relación a este tema, reclasificó el gasto, reclasificó la característica del gasto realizado a través del tema de Monex y dijo: “No se trata de gasto ordinario, sino de gasto de campaña”. Pero eso proviene de una decisión de la autoridad.

Luego, después decimos, para fundar, al menos en la perspectiva de mis colegas que lo han propuesto así, que no se comprobó el destino de esos recursos, no se puede comprobar de esa manera, porque la forma en que fue planteada la información proveniente del partido político había considerado esta

parte, vamos a ver cómo los demás partidos políticos hicieron algo parecido, pero esta parte venía asignada a los gastos ordinarios

Por eso no puedo acompañar, bajo ninguna consideración, la propuesta que mis colegas están formulando con relación a este tema.

Ni siquiera ha habido una reflexión respecto a simple y llanamente que no hay un planteamiento de parte del partido político involucrado, compruebe fehacientemente el destino de estos recursos; tampoco ha habido sobre la mesa, de parte de mis cuatro colegas, supongo que ellos ahondarán en su propuesta en la segunda intervención, pero no hay argumentos para sustentar la propuesta en el sentido de que debería ser fundado por no haberse aclarado correctamente el destino. La verdad es que lo demás es discurso.

No hay una argumentación sólida que pueda sostener la propuesta de la Consejera Electoral María Marván, le hice la pregunta y no la contestó, ¿Por qué? porque es complicado sustentarlo de esa manera. Proviene la reclasificación del gasto por un acto de autoridad, por un acto de autoridad, insisto en ese punto.

Entonces, podríamos llegar al extremo de que al fundar el tema, para que se sume a los gastos de campaña, estemos vulnerando los derechos de una organización política que había, originalmente, reportado estos gastos como gastos ordinarios y no de campaña. Este es el punto central del tema, sobre una base de violación de garantías es como se quiere fundar el procedimiento.

Por eso, con todo respeto, no puedo acompañar la propuesta que han formulado mis colegas en esta mesa.

El Consejero Baños comenzó su argumento cuestionando el sentido de recordar el caso Pemexgate, pues a su juicio eran diferentes y se caía en un exceso por parte del representante de Acción Nacional, de igual manera reaccionó tildando de falaz el alegato de que no se sabía prácticamente nada por la autoridad después de seis meses, ya que la investigación había permitido conocer diversos hechos.

Estamos de acuerdo en que el argumento de que no se sabía nada no tiene sentido porque, como se ha expuesto con anterioridad, la autoridad electoral pudo conocer el mapa del dinero y en eso el Consejero Baños tiene razón, en lo que diferimos es en el hecho de que el antecedente de Pemexgate no sea válido, ya que es un evento paradigmático que dio pie a

un proceso de fiscalización y posteriormente de sanción que han quedado en los anales de la historia electoral mexicana.

Posteriormente habló de la falsedad de la cantidad de recursos que supuestamente se habían utilizado por parte del PRI, en donde el PAN aseguró que se trataba de una cifra de alrededor de 701 millones de pesos, pero como quedó claro en la exposición de la información del caso Monex realizada en párrafos anteriores, se descubrió que esta cifra no era correcta y el Consejero Baños lo recordó así.

Ulteriormente se centró en lo expresado por la opinión pública respecto al tema en comento y comentó que se había alimentado una discusión mediática en la que se sostenía que existía contratación ilegal de empresas que fondearon la campaña electoral a la presidencia del PRI, pero esto no sucedió así, lo cual también es cierto y coincidimos con el Consejero Baños y con todos los consejeros electorales que unánimemente sostenían que no existió contratación ilegal, aunque tampoco se abonó a la transparencia y podría ser moralmente cuestionable, pero cumplía con lo establecido en el artículo 77 párrafo 3 del COFIPE.

Inmediatamente después de expresar en los términos en los que se encontraba de acuerdo con los demás consejeros electorales procedió a establecer el por qué no acompañaba la propuesta de los consejeros Figueroa, Córdova, Nacif y Marván.

Desde la perspectiva del Consejero Baños los consejeros antes mencionados querían fundar por fundar el procedimiento, puesto que no poseían argumentos de fondo. Todo esto porque la Unidad de Fiscalización había reclasificado el gasto presentado originalmente por el PRI como ordinario y que se etiquetó como gasto de campaña y por lo tanto el Revolucionario Institucional no podía comprobar de la manera que solicitaban los consejeros que estaban a favor de una multa ya que el PRI no lo había considerado como gasto de campaña.

El Consejero Baños también consideró el hecho de que no había una reflexión por parte del partido político involucrado, por lo que no se le había dado la oportunidad de comprobar fehacientemente los recursos.

En este punto advertimos una contradicción en el propio discurso del Consejero Baños y una falacia argumentativa. Primeramente el Consejero Baños se inclinaba a que los contratos presentados por el PRI eran suficientes para poder comprobar el destino del gasto del caso

Monex, pero ahora esgrimía que no se le había dado oportunidad al PRI para comprobar fehacientemente el destino de esos recursos y que por eso no acompañaba la propuesta de sancionar.

En lo que atañe a la falacia, nosotros encontramos una falacia *ad ignorantiam* en este mismo asunto, ya que el Consejero Baños asevera que no se le dio oportunidad al PRI para comprobar el gasto. Lo cual es falso como se verá en líneas posteriores.

En este sentido el Consejero Baños terminó su intervención asegurando que la Consejera Marván no había podido contestar la pregunta que le había realizado con antelación porque es complicado sustentar la propuesta presentada, puesto que se estarían violando garantías de un instituto político para fundar el procedimiento.

En seguida pidió el uso de la palabra el Maestro Camerino Márquez, representante del PRD, intervención en la que hizo alusiones personales hacia el Consejero Baños asegurando que su filiación partidista es por todos conocida y que por eso defendía al PRI, ante lo cual el Consejero Baños respondió de la siguiente manera:

El C. Consejero Electoral, Maestro Marco Antonio Baños Martínez:

Gracias, Consejero Presidente. Al señor representante del Partido de la Revolución Democrática le encanta intentar que me quede callado, diciendo que tengo aquí el interés de defender a un partido político.

No me voy a dedicar a eso ahora, pero sí creo que es absolutamente débil el argumento que él sostiene y eso me gustaría que nos hiciera favor de explicarnos, el argumento donde él sostiene que lo que se contrató a través de Alkino es un financiamiento. Eso es falso, lo que se contrató fue un servicio, consistente en la tenencia de los monederos, para poder hacer los pagos de la estructura desconcentrada de un partido político.

El Consejero Baños únicamente se limitó a asegurar que la intención del representante del PRD era que se quedara callado diciendo que defendía al PRI, para proseguir utilizando la mala oratoria que utilizó el representante del PRD para solicitar que éste explicara que el

PRI contrató un financiamiento a través de Alkino, siendo que lo que se había hecho era contratar un servicio de monederos para pagar estructura descentralizada. Lo cual es básicamente un esquema de financiamiento.

A continuación la Consejera Elizondo realizó la siguiente argumentación:

La C. Consejera Electoral, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín:

En principio, debo reconocer el trabajo realizado por la Unidad de Fiscalización, quien dio inicio a la investigación que nos ocupa, con tan solo el cuestionamiento inicial de tan solo la entrega de dos tarjetas, llevando a cabo inclusive cientos de diversas diligencias, concretamente 670, se ha referido aquí.

La facultad investigadora de la Unidad de Fiscalización se vería limitada sin la participación y colaboración principalmente de los partidos políticos.

Es importante que se asegure a los denunciados su garantía de audiencia y éstos hagan uso de la misma para aclarar el origen y destino de los recursos.

Es de reconocerse la colaboración que hizo el Partido Revolucionario Institucional con la Unidad de Fiscalización al presentar diversas pruebas, sin que ello implique prejuzgar sobre el contenido y valor de las mismas, y muestra de ello es que este partido político el 1º de marzo de 2012, celebró contrato con la empresa, en este caso Alkino, Servicios y Calidad, S.A., de C.V., a través de la cual se obligó a prestar servicios de desarrollo, diseño, implementación de solución de negocios, basados en mecanismos de disponibilidad inmediata de recursos monetarios, consistentes en la entrega de tarjetas de prepago, como tanto se ha referenciado en las participaciones anteriores.

Los recursos obtenidos por el Partido Revolucionario Institucional a través de las tarjetas de prepago tuvieron como origen su relación contractual con estas empresas, concluyendo que la Coalición “Compromiso por México” no recibió aportación alguna de ente prohibido, por lo que no se actualiza el supuesto previsto en el artículo 77, inciso g) del Código Electoral. Esto lo dice el Proyecto de Resolución.

No sólo se debe analizar como lo estamos haciendo un caso concreto, debe tenerse altura de miras; estamos frente a un precedente en el que no sólo involucra a este partido político, sino a todos y cada uno de los partidos políticos en las actividades que puedan realizar.

Desde mi concepto, la aplicación de dicho párrafo, esto es el artículo 77, párrafo 2, inciso g), debe ser interpretado de manera más amplia en términos del artículo 3, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues debe tomarse en cuenta que una de las premisas en las que se soporta el Sistema Electoral en México es, hasta la fecha, que los partidos políticos, en tanto entidades de interés público, contarán para el desarrollo de sus actividades de diversas prerrogativas, entre ellas financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos y modalidades de financiamiento.

De ahí que desde el artículo 41, Base II de la Constitución Política, se reconoce la existencia de otras modalidades de financiamiento, pero con límites, como es la relativa a las aportaciones de militantes y simpatizantes.

Resulta insostenible, a mi juicio, por ejemplo, un razonamiento, en el sentido de que está prohibido a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos, candidatos, aceptar aportaciones o donaciones en efectivo o en especie de iglesias o agrupaciones religiosas, pero sí pueden recibir préstamos o créditos de ellos.

Tampoco sería admisible señalar que un partido político está impedido para recibir una aportación en especie de un partido político extranjero, pero sí préstamos de dinero o créditos de dichas organizaciones.

Ambas cuestiones llevan al absurdo y son un sustento que no puede tener base. Por lo tanto, motiva mi reflexión.

Ahora bien, se sostiene en el Proyecto de Resolución que la contratación de un servicio para el diseño de una estrategia que permitió al partido político presunto infractor dispersar recursos durante la campaña, como lícitos, en mi concepto existen normas que se omitieron examinar en cuanto a su dimensión y alcance, y que una diversa interpretación de éstas podría conducir a considerar la utilización de instrumento que impide y obstaculiza el debido ejercicio de una facultad fiscalizadora de este Instituto Federal Electoral.

Tal como se razona en el Proyecto de Resolución, la contratación de un servicio para el diseño de una estrategia de dispersión de recursos, entraña en sí mismo un contrato de mutuo con interés; esto es, un préstamo o un crédito a favor del partido político presunto infractor, que le permitió dispersar recursos durante la campaña presidencial.

Tangencialmente, marginalmente, diré que no debe valorarse el contrato de mérito como documental pública sólo por el hecho de haber sido cotejado por un notario público, como lo ofrece el propio partido político denunciado y no debe cambiarse la naturaleza jurídica del contrato celebrado entre las partes, lo cual nos obliga a concatenar este indicio de documental privada con otros del propio expediente.

Por otro lado, en lo tocante al financiamiento proveniente de créditos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 77, párrafo 3, establece la prohibición para los institutos políticos de contratar crédito proveniente de la Banca de Desarrollo para el financiamiento de sus actividades, lo que podría entenderse como la posibilidad de adquirir créditos tanto de la Banca Comercial, como de otro tipo de empresas con ese objeto social e incluso de particulares.

Con claridad, la posibilidad de que los partidos políticos contraten créditos pero única y exclusivamente con instituciones financieras, lo que deberá efectuar de manera directa, a mi juicio debe ser así y no a través de intermediarios.

De esta manera no es factible que a través de un intermediario o varios se pueda allegar de recursos provenientes de eso, por lo cual me separo por otras razones de lo argumentado por mis propios colegas y me esperaré a la segunda intervención, a que precisen, en su caso, la individualización de la sanción.

La Consejera Elizondo comenzó su intervención reconociendo las diligencias de la Unidad de Fiscalización, así como la colaboración que tuvo el PRI en este asunto, inmediatamente después retoma el hecho de que el PRI no recibió recursos de procedencia ilícita, por lo cual cumplió con el artículo 77 párrafo 2 inciso g) del COFIPE.

Pero asegura que la interpretación del citado artículo debe darse en concordancia con uno de los pilares del Sistema Electoral Mexicano, que se encuentra en el artículo 3, párrafo 2 del ordenamiento en cuestión en el que se establecen las modalidades de financiamiento, en las que el público prevalecerá sobre el privado.

Inmediatamente recurre al artículo 41 constitucional en su Base II para recordar la existencia de otras modalidades de financiamiento con sus respectivos límites para proceder a ejemplificar algunos absurdos de financiamiento que no podrían darse.

Ulteriormente sostiene que en el Proyecto se habla de una contratación de un servicio para dispersar recursos en la campaña electoral presidencial, asegura que son lícitos, pero que se

omitieron algunas normas para examinar la dimensión y el alcance del dinero, por lo que una interpretación más amplia podría considerar que se utilizó un instrumento para impedir y obstaculizar la facultad fiscalizadora del IFE.

Por lo anterior la Consejera Elizondo también sostiene que el contrato por el cual se adquirieron los servicios de dispersión de dinero no debe valorarse como documental pública.

Pero la Consejera Elizondo no coincide con la propuesta de sancionar al PRI por otros motivos, ella asegura que los partidos políticos sí pueden solicitar créditos con instituciones financieras, pero sin intermediarios, por lo que esperaría a la individualización de la sanción para emitir poder emitir claramente el sentido de su votación.

En este punto todavía no es posible advertir cuál será el sentido de la votación de la Consejera Elizondo. Posteriormente se verá cuál fue.

A continuación el Consejero Figueroa realizaría su segunda intervención, en la cual sus argumentos coincidieron con los de la Consejera Elizondo.

El C. Consejero Electoral, Maestro Alfredo Figueroa Fernández:

Gracias, Consejero Presidente. Debo decir en principio, desde luego, que esta última intervención de la Consejera Electoral María Macarita Elizondo me parece absolutamente acompañable, en términos de la argumentación que propone, independientemente de la licitud o no licitud de los recursos, que esta es otra circunstancia. Es decir, un partido político puede financiarse o no puede financiarse a través del medio que aquí se ha precisado.

Digo esto, que es un elemento muy importante y efectivamente singular el hecho de que nuestro Reglamento de Fiscalización establezca en el artículo 52 las reglas mínimas que debe cumplir un partido político si adquiere un crédito con la banca comercial.

Desde luego no acompaño el criterio de que hay una intencionalidad de fundar un Proyecto de Resolución y no lo acompaño por una sencilla razón:

Porque lo que aquí estamos discutiendo es si existe o no existen elementos que permitan a la autoridad electoral establecer con toda claridad si se comprobó o no se comprobó el destino de esos recursos en un conjunto de elementos que están presentes.

Se ha hablado por cierto de reclasificación. No, nadie está reclasificando un gasto. Lo que ha ocurrido es que un partido político dice que ese gasto estaba orientado a lo ordinario y en la investigación de un procedimiento sancionador de carácter fiscal, de fiscalización, lo que se ha acreditado es que ese dicho no puede sostenerse por un conjunto de razones, entre las que está cómo el dinero fue ejercido en cada uno de esos momentos y si se acompaña la idea de que esos recursos fueron ejercidos durante el período de campaña, debe acompañarse la idea de que esos contratos con las personas a las que se les estaba prestando un determinado servicio, esas personas no tienen que ver con los recursos que aquí se establecen y por lo tanto, en la consistencia de la argumentación de la propia Unidad de Fiscalización en términos de la clasificación del gasto, está en cuestión frente al Consejo General, cuando este lo que hace es analizar los méritos de los elementos que tenemos sobre la mesa.

Este es el fondo de la discusión que hoy estamos manteniendo aquí junto con, desde luego, la preocupación de si una empresa mercantil puede financiar o no puede financiar, evidentemente merced a una interpretación que no puede ser sino armónica y sistemática, de lo que dice la Constitución Política, la ley y nuestro propio Reglamento, porque no hay expresamente una prohibición en la reglamentación de carácter electoral, pero desde luego sí una diferencia de interpretación. Este es el fondo de esta circunstancia y por lo tanto, no hay un deseo de establecer la fundamentación.

Hay la consignación y la convicción de que no se ha acreditado de manera fehaciente la comprobación de los gastos que aquí se han establecido y este es el elemento técnico de carácter jurídico que está presente.

También debe decirse que la Unidad de Fiscalización acreditó, como lo dijo la representante del Partido Verde Ecologista de México, que estos recursos no fueron destinados a quienes son representantes de Mesas Directivas de Casilla y lo hizo en buena parte también, en relación a los propios representantes generales, por eso, porque no hay un vínculo entre una tarjeta Monex y un contrato, es que no es posible sostener la idea de que se ha acreditado el gasto en esta materia.

Esto es exacta y precisamente lo que significa establecer fundado el procedimiento contra el Partido Revolucionario Institucional por los aspectos vinculados a la comprobación de recursos, con autonomía absolutamente de si esos recursos se clasifiquen, en el momento procesal oportuno, en los gastos de campaña como aquí se propone o en otros gastos, en función del monto implicado en la queja.

El Consejero Figueroa solicitó su segunda intervención para acompañar la argumentación de la Consejera Elizondo en términos de si un partido puede o no puede financiarse de la manera

en la que lo hizo el PRI. Posteriormente contestó el alegato del Consejero Baños de que se buscaba fundar porque sí, esgrimiendo que no había intencionalidad alguna, sino que se tenía la encomienda de establecer claramente si los gastos del caso Monex fueron o no comprobados.

Posteriormente se refirió a la reclasificación y aseguró que no había tal, sino que lo que ocurrió es que un partido político orientó el gasto en cuestión a lo ordinario y en la investigación de la Unidad de Fiscalización se comprueba que fue ejercido durante el periodo de campaña.

Nosotros consideramos que sí existió una reclasificación al haberse presentado en un primer momento como ordinario y que la autoridad lo declarara gasto de campaña, por lo que aquí hay un argumento carente de solidez del Consejero Figueroa.

Volvió al asunto de la no comprobación del gasto al asegurar que los recursos no fueron destinados a quienes fueron representantes de Mesas Directivas de Casilla, por lo que nuevamente no existía un vínculo entre una tarjeta Monex y un contrato, por lo tanto no era posible sostener la idea de la fehaciente comprobación del gasto.

Siguiendo la misma lógica, continuó en el uso de la palabra el Consejero Córdova.

El C. Consejero Electoral, Doctor Lorenzo Córdova Vianello:

Quiero aprovechar esta segunda intervención, además de para poner, como lo hice en la primera intervención y como lo ha reconocido el Consejero Electoral Marco Antonio Baños, argumentos bellos, habló de argumentación estética, le agradezco que considere bellos nuestros argumentos, voy a poner sobre la mesa argumentos precisamente sólidos y jurídicamente sustentados, que me conllevan precisamente a sostener una posición determinada, en el entendido de que, y valga la aclaración, siempre he sido y seré muy respetuoso de las posiciones divergentes a la mía.

El punto fundamental que he argumentado y que hemos compartido algunos colegas desde la primera intervención, es el hecho de que los contratos que fueron exhibidos por el partido político denunciado, en el contexto de la investigación y que fueron presentados con un cierto propósito, pero al final del día, con el de comprobar que, efectivamente hay una justificación jurídica en la transferencia de los recursos a estos prestadores de servicios profesionales y eso creo que nadie lo está poniendo en duda, el cuestionamiento o la validez de estos documentos, sino más bien el hecho de si son mecanismos idóneos para comprobar, en los términos de lo que exige el Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales, todos los egresos de los partidos políticos, o estos egresos, en el caso concreto del asunto que nos ocupa y que fueron fondeados con una serie de monederos Monex.

Vale la pena aclarar un punto. Sí, pero solamente algunos, hay muchos que no tienen un comprobante anexo y además, ninguno de los comprobantes anexos a los contratos se correlaciona, que ese es el punto que estamos discutiendo, con los monederos Monex, que fueron utilizados como una manera bancarizada para dispersar recursos, como se ha sostenido y eso tampoco está en cuestionamiento, para financiar el pago de una estructura.

Llama la atención no solamente que no todos los contratos estén respaldados por un recibo, sino que también como ocurre con el que tengo aquí en la mano, un contrato firmado el 13 de diciembre de 2011 tenga anexo un recibo fechado, un comprobante de que se recibió por parte de uno de los contratantes, el dinero, el 31 de marzo de 2012 cuando el primer fondeo del que da cuenta la investigación a las tarjetas Monex es del 2 de abril de 2012. Es decir, está fechado antes.

Evidentemente no estoy poniendo en duda la legalidad de estos documentos, evidentemente esto respalda una erogación, un pago hecho por otra vía, en efectivo tal vez, no lo sé, pero no con los monederos Monex porque no es congruente con lo que la investigación nos revela.

Además, el hecho de revisar, digámoslo así, la historia completa que está documentada con la investigación de la Unidad de Fiscalización, genera una serie de dudas que simple y sencillamente no hacen, déjenme decirlo así, sostenible la idea de que los documentos, contratos firmados con los distintos funcionarios, representantes del Partido Revolucionario Institucional, puedan ser justificados o entendidos como comprobantes de gasto.

El hecho por ejemplo de que se hable y que se hayan entregado 32 contratos con enlaces estatales, uno por cada entidad, pero que al momento de las 13 declaraciones que se tomaron, solamente seis que dijeron que sí habían recibido las tarjetas Monex.

En síntesis, creo que es necesario una comprobación adicional que respalde lo que dicen los contratos, y eso es lo que no tenemos.

El Consejero Córdova comenzó, en tono sarcástico, agradeciendo al Consejero Baños el que considerara como bellos los argumentos antes presentados, pero ahora lo que pondría sobre la mesa nuevamente serían cuestiones jurídicamente sustentadas y una ilación sólida de argumentos.

En este punto volvió sobre sus pasos, ya que de nueva cuenta habló de la carencia documental de los contratos como pruebas de gastos y abundó en el hecho de que muchos de ellos no poseían un comprobante anexo y en ocasiones ni siquiera éstos se correlacionaban con aquéllos.

No pone en duda la legalidad de los contratos, lo que hace es cuestionar la posibilidad de que esos contratos sirvan de prueba, por lo que se necesitaría comprobación adicional y no contaban con esos documentos.

A continuación prosiguió en su segunda intervención el Consejero Nacif.

El C. Consejero Electoral, Doctor Benito Nacif Hernández:

Creo que, a estas alturas del debate, las dudas que se han planteado respecto a la posición que hemos puesto sobre la mesa la Consejera Electoral María Marván y los Consejeros Electorales Lorenzo Córdova, Alfredo Figueroa y el de la voz, una tiene que ver sobre si el Partido Revolucionario Institucional tenía la obligación de acreditar el destino y la aplicación de estos recursos.

El Consejero Electoral Marco Antonio Baños opina que no, porque el Partido Revolucionario Institucional había dicho originalmente que era un gasto ordinario y por lo tanto lo iba reportar en su Informe Ordinario y fue una intervención, un acto de la autoridad, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, que lo reclasifica como un gasto de campaña.

Creo, sin embargo, que cuando el Partido Revolucionario Institucional fue emplazado para aclarar no solamente el origen, sino también el destino de estos recursos y que la Unidad de Fiscalización le requirió que acreditara qué había hecho con esos recursos. El Partido Revolucionario Institucional tenía, desde ese momento, la obligación y era una obligación razonable, puesto que por todo el tiempo que había transcurrido, el tiempo que le dieron para poder hacer este ejercicio de comprobación del destino de estos recursos.

El Proyecto de Resolución lo preparó la Unidad de Fiscalización que cuenta con autonomía técnica y de gestión, no hay una Comisión, los Consejeros Electorales no podemos involucrarnos en la construcción de este Proyecto, y lo conocimos ahora al mismo tiempo que lo conocieron los demás representantes; y por eso estamos trayendo a la mesa la propuesta de sanción que se basa en precedentes de esta misma sesión donde estamos votando multas del 150 por ciento sobre el monto involucrado por no declarar gastos de campaña. Así lo hemos hecho regularmente.

Esa es la misma proporción, ese es el mismo criterio de individualización que tenemos que caer en este caso.

El Consejero Nacif retomó lo anteriormente dicho por el Consejero Baños en el sentido de que no se podían solicitar recibos de pago porque el PRI había originalmente clasificado el gasto como ordinario y por lo tanto lo reportaría en su informe para tal efecto, sin embargo el Consejero Nacif sostiene que en el momento en el que la Unidad de Fiscalización emplazó al PRI para que aclarara el origen del dinero y también el destino del mismo.

Desde ese momento el PRI tuvo la obligación de comprobar los recursos y ya existía una razón para hacerlo, en vista de que la autoridad así se lo solicitaba, con esto se rompe el argumento de que se vulneran derechos del instituto político al no darle oportunidad de presentar lo que a su derecho convenga, argumento esgrimido por el Consejero Baños y que identificamos como falaz.

También contesta el alegato presentado por el Consejero Guerrero de que no podía acompañar la propuesta de sanción porque se presentaba sobre la mesa y sin anticipación, a lo que el Consejero Nacif argumentó que la Unidad de Fiscalización cuenta con autonomía técnica y de gestión y que los consejeros no pueden involucrarse, por lo que el Proyecto se conoció por todos al mismo tiempo.

A continuación se presenta la respuesta que tuvo el Consejero Baños:

El C. Consejero Electoral, Maestro Marco Antonio Baños Martínez:

Pero como aquí de lo que se trata es de demostrar los argumentos y presentar los elementos jurídicos, técnicos, contables que nos permitan tomar la mejor decisión, no quiero dejar de decir una reflexión.

Porque si es, desde mi punto de vista, válido la suscripción de los contratos mutuo con empresas. Por una razón sencilla. Primero, porque no está prohibido.

En segundo lugar, porque el objeto de esos contratos no es una aportación, no consiste en un financiamiento como se ha querido decir en esta mesa, no se trata de una aportación a favor de un partido político ni de un donativo, sino de una cantidad que, en su caso, regresaría a la propia empresa.

El otro punto que tiene que ver con el destino, ya me manifesté con relación a ese tema, me parece que el acto de autoridad es lo que determina aquí, sí hay una reclasificación, uno de mis colegas decía que

no, tengo la impresión de que sí; si alguien dice es gasto ordinario en el Informe del partido político, la autoridad dice: No, es un gasto de campaña, pues está reclasificando el gasto, así de sencillo.

Pero tampoco me da, y vuelvo a insistir, por eso no lo quiero dejar en una discusión estética, como decía uno de mis colegas, a mí me parece francamente que no es ilegal, hay argumentos sólidos para decir que se puede este tipo de contratos de mutuo, pero no solamente eso, ya los hemos analizado aquí en los informes y los hemos validado en el esquema de informes y Resoluciones que ha presentado la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Coincido con ese criterio de la Unidad. No coincido con un criterio que ahora después de una votación así me cambia la argumentación.

De manera muy breve el Consejero Baños resume sus argumentos que ya han sido expuestos y además contesta lo expresado por el Consejero Figueroa y asegura que sí hubo reclasificación del gasto, asunto en el que coincidimos. De conformidad con lo sostenido el Consejero Baños asegura que coincide con el Proyecto planteado por la Unidad de Fiscalización y advierte que no encuentra argumentos sólidos para resolver lo contrario.

El C. Consejero Electoral, Maestro Alfredo Figueroa Fernández:

Para hacer una suerte de precisión respecto de las propuestas que se han venido formulando y poniendo sobre la mesa, para el efecto de su votación.

Creo que ha quedado de manifiesto que hay una posición de hacer las vistas correspondientes de este procedimiento de queja a las autoridades que han sido enlistadas por el Consejero Electoral Lorenzo Córdova.

Es necesario dar las vistas en esa dirección. También es indispensable, en mi opinión, se ordene a la Unidad de Fiscalización, primero, declarar fundado el procedimiento administrativo como una propuesta concreta, en un Resolutivo adicional, el procedimiento sancionador incoado contra el Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en el artículo 342, párrafo 1, inciso 1), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales por incumplir las reglas establecidas para la comprobación del destino de los recursos de los partidos políticos.

Establecer la propuesta de sanción que ha puesto de manifiesto el Consejero Electoral Benito Nacif, que nos lleva hacia la cantidad de 75 millones 763 mil 336.50 pesos en relación a la no comprobación del destino de estos recursos. Es mi opinión que debe establecerse la vista correspondiente para el

Informe de Gastos de Campaña, es decir, para que se cuantifique en el Informe de Gastos de Campaña, además de la parte proporcional erogada, con motivo del contrato en relación a los intereses. Ambos elementos estarán presentes en esa vista.

Estamos hoy analizando el origen y destino de los recursos de los partidos políticos. Eso es lo que está juzgando esta autoridad y clasificando, poniendo, ahora sí en claro, en qué se gastó este recurso. En otro procedimiento habrá que dar vista a la Unidad de Fiscalización, para que revise la licitud o ilicitud, que en mi opinión tendría que resolverse desde la perspectiva de una falta formal dentro de la institución. ¿Cumplió con los requisitos el partido político para solicitar un crédito o no los cumplió?

Lo que está claro es que el monto por el cual pagó ese préstamo, ese crédito, es un monto del propio partido político. Por eso he dicho, sí está en cuestión, no me pronuncio en torno al particular, pero creo que debe hacerse una vista correspondiente a la Unidad de Fiscalización en este sentido.

Este es el conjunto de propuestas, evidentemente más los engroses que tienen que ver con los considerandos y la explicación más amplia de todo lo que tiene que ver con el fondeo de la cuenta Inizio.

El Consejero Figueroa realiza su última intervención para aclarar las propuestas hechas sobre la mesa en el sentido de modificar el Proyecto, la primera de ellas es que se den vistas a las autoridades que mencionó el Consejero Córdova en sus primeros comentarios y que se le ordene a la Unidad de Fiscalización declarar fundado el procedimiento administrativo.

Se presenta la consideración de sancionar con una multa por la cantidad de 75 millones 763 mil 336.50 pesos por no comprobación de recursos.

También asegura que se tendría que dar vista a la Unidad de Fiscalización para que en otro procedimiento se revise la licitud o ilicitud, puesto que se tendrían que corroborar las normas para que un partido solicite un crédito y si éstas ser cumplieron.

El último Consejero en intervenir fue el Dr. Córdova para asegurar lo siguiente:

El C. Consejero Electoral, Doctor Lorenzo Córdova Vianello:

Solamente pido la palabra para dos puntos adicionales a la reflexión.

El primero tiene que ver con este argumento que se ponía sobre la mesa, a propósito de la reclasificación y el estado de indefensión, se decía, en que se dejaría al partido político.

El argumento aquí me parece que abriría la puerta, de darlo por bueno, a un problema no menor. Es cierto que esta autoridad electoral está proponiendo, está determinando que el monto de los 50 y tantos millones involucrado se compute como gasto de campaña y no como gasto ordinario, como lo pretendía originalmente el partido político denunciado, como lo ha sostenido sobre la mesa.

Es cierto, pero precisamente este es el momento, a partir de los mecanismos de los espacios de garantía de audiencia, insisto, el emplazamiento y en este mismo momento, aquí, en esta discusión, eventualmente para subsanar cualquier falta de comprobación planteada.

Porque si diéramos por bueno el tema de que la reclasificación, como se le ha llamado, del tipo de gasto supone o implica un estado de indefensión para el partido político, lo que estaríamos abriendo es la posibilidad que cuando llegara el Informe de Gastos Ordinarios, el Informe Anual, el partido político nos diría, con toda razón: “Oigan, no compruebo esto porque esto no es un gasto ordinario, tú mismo me dijiste que era un gasto de campaña”.

No exigir la comprobación, como lo estamos planteando, implicaría abrir la puerta a una violación de la normatividad, que demanda que todos los egresos estén comprobados.

Es ahora, déjenme decirlo así, o no es; y estamos compelidos, evidentemente, por el principio de legalidad en este sentido. La reclasificación no podría ser inaceptable, desde mi punto de vista, lo digo muy respetuosamente, constituir en una exoneración de una obligación planteada en la ley, de comprobar todos los egresos.

Comienza explicando la supuesta indefensión del partido político al no darle oportunidad de que subsanara faltas, tal como lo sostuvo el Consejero Baños, pero asegura que se garantizaron los espacios para la garantía de audiencia, pues se dio el emplazamiento y el mismo momento de la discusión en la herradura para comprobar los gastos con las pruebas suficientes.

Asegura que una reclasificación no pone en indefensión a un partido político, porque además se le estaría dando oportunidad en eventos subsecuentes a todos los institutos políticos de que en alguna reclasificación se pudiera argumentar que no se comprueban los gastos porque originalmente se habían etiquetado como ordinarios y no de campaña.

Es así como los consejeros electorales hablaron a favor y en contra de la propuesta y el Consejero Presidente procedió a dividir las propuestas para que fueran votadas por los consejeros, nosotros nos centraremos en la que se declare o no fundado el procedimiento que ha sido anteriormente expuesto y analizado.

El C. Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita:

Al no haber más intervenciones vamos a proceder a la votación de este Proyecto de Resolución. Quiero solicitar a las Consejeras y los Consejeros Electorales con derecho a voto su atención a las instrucciones que le voy a dar al Secretario del Consejo para desahogar la votación, porque ha habido una gran cantidad de propuestas y será necesario que votemos todas ellas para tener certeza sobre el sentido de las decisiones que tomará este órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral.

Secretario del Consejo, vamos primero a someter a la votación el Proyecto de Resolución, en lo general, sin incluir el Resolutivo Primero, que es el que declara infundado el procedimiento en los términos del Considerando Segundo que declara como de procedencia legal los recursos que se utilizaron en la contratación del servicio por parte del Partido Revolucionario Institucional.

Entiendo que sobre este Considerando y sobre este Resolutivo el único de los miembros con voto del Consejo General que se declaró en contra es la Consejera Electoral María Macarita Elizondo, pero es necesario que lo votemos en lo particular, esa será la primera votación en lo particular.

Ahora bien, en la votación en lo general, Secretario del Consejo, va usted a incluir dos propuestas que hicieron los Consejeros Electorales, en primer lugar el Consejero Electoral Lorenzo Córdova y, en segundo lugar el Consejero Electoral Alfredo Figueroa, que hasta donde alcancé a percibir no fueron cuestionadas por ningún miembro del Consejo General con derecho a voto.

La primera es la propuesta que hizo el Consejero Electoral Lorenzo Córdova en su primera intervención, para incluir en la parte considerativa todas las diligencias que se han realizado en este expediente.

Dijo él textualmente: “Dar cuenta de todas las diligencias realizadas”. Esto engrosa la parte considerativa, no oí que nadie se opusiera a esa propuesta.

También va a incluir usted, Secretario del Consejo, un nuevo Resolutivo producto de la propuesta del Consejero Electoral Alfredo Figueroa para actualizar las vistas que la Unidad de Fiscalización realizó durante el procedimiento a las autoridades que están señaladas en el propio Proyecto de Resolución.

Evidentemente este nuevo Resolutivo deberá corresponder con la parte considerativa, tomando en cuenta la argumentación planteada por el Consejero Electoral Alfredo Figueroa.

Después en lo particular, reitero Secretario del Consejo, va usted a someter la aprobación del Resolutivo Primero en los términos del Proyecto de Resolución y de inmediato va usted a someter a la consideración de las Consejeras y los Consejeros Electorales un nuevo Resolutivo que se deriva de la propuesta que conjuntamente presentaron los Consejeros Electorales Alfredo Figueroa, Lorenzo Córdova, Benito Nacif y María Marván a efecto de declarar fundado el procedimiento por falta de comprobación de la aplicación del gasto y evidentemente si es aprobado ese nuevo Resolutivo se impondrá una sanción del 150 por ciento del monto implicado, en los términos planteados por los propios Consejeros Electorales que promueven este nuevo Resolutivo. Por supuesto de aprobarse el Resolutivo será necesario, en el engrose, incluir la parte considerativa correspondiente.

Después, como una tercera votación en lo particular, someterá usted a la consideración de las Consejeras y los Consejeros Electorales un nuevo Resolutivo, propuesto por el Consejero Electoral Alfredo Figueroa, que consiste en una vista a la propia Unidad de Fiscalización, a efectos de que esta se pronuncie sobre la legalidad del financiamiento presumiblemente recibido por el Partido Revolucionario Institucional en este expediente.

Evidentemente si se aprueba ese Resolutivo, será necesario incluir la parte considerativa correspondiente en los términos de la fundamentación que en su intervención presentó el Consejero Electoral Alfredo Figueroa.

Finalmente una cuarta votación en lo particular, Secretario del Consejo, será para decidir si se incluye o no un nuevo Resolutivo que impacte los intereses pagados y no pagados por parte del Partido Revolucionario Institucional como parte de los gastos de campaña en los términos que han planteado los señores Consejeros Electorales en sus intervenciones.

De tal suerte que, tenemos una votación en lo general, con los engroses que he detallado, y tenemos cuatro votaciones en lo particular para nuevos Resolutivos, en los términos que he planteado.

El C. Secretario del Consejo, Licenciado Edmundo Jacobo Molina:

Señoras y señores Consejeros Electorales, se consulta si se aprueba el Proyecto de Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, identificado en el orden del día como el apartado 7.4 y con el expediente QUFRPP 58/12 y sus acumulados Q-UFRPP 246/12 y Q-UFRPP 232/12, tomando en consideración en esta votación en lo general la fe de erratas circulada previamente, así como el

engrose propuesto por el Consejero Electoral Lorenzo Córdova a fin de consignar en el documento todas las diligencias realizadas en la investigación que está implicada en el expediente.

Los que estén a favor en lo general, con estas consideraciones, sírvanse manifestarlo, por favor.

Aprobado por unanimidad de los presentes (de los Consejeros Electorales, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín, Maestro Alfredo Figueroa Fernández, Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre, Doctora María Marván Laborde, Doctor Benito Nacif Hernández y del Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita, no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Doctor Sergio García Ramírez).

Ahora someteré a su consideración en lo particular la propuesta de la Consejera Electoral María Macarita Elizondo.

El C. Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita: El Resolutivo Primero.

El C. Secretario del Consejo, Licenciado Edmundo Jacobo Molina: Señoras y señores Consejeros Electorales, someto a su consideración, en lo particular, el Resolutivo Primero en los términos del Proyecto de Resolución originalmente circulado.

Los que estén a favor de esa propuesta, sírvanse manifestarlo, por favor.

7 votos.

En contra. 1 voto.

Es aprobado el Resolutivo Primero en sus términos, por 7 votos a favor (de los Consejeros Electorales, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, Maestro Alfredo Figueroa Fernández, Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre, Doctora María Marván Laborde, Doctor Benito Nacif Hernández y del Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita) y 1 voto en contra (de la Consejera Electoral, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín, no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Doctor Sergio García Ramírez).

Ahora someteré a su consideración, en lo particular, la propuesta de incluir un nuevo Resolutivo, presentada por los Consejeros Electorales Alfredo Figueroa, Lorenzo Córdova, Benito Nacif y María Marván a fin de declarar fundado el procedimiento por lo que se refiere a la no comprobación de la aplicación de los gastos que se han comentado en esta sesión y en ese caso individualizar la sanción con una sanción que implica el 150 por ciento del monto implicado de la misma.

Los que estén a favor de esa propuesta, sírvanse manifestarlo, por favor.

4 votos.

En contra. 4 votos.

Se empata la votación, por 4 votos a favor (de los Consejeros Electorales, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, Maestro Alfredo Figueroa Fernández, Doctora María Marván Laborde y Doctor Benito Nacif Hernández) y 4 votos en contra (de los Consejeros Electorales, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín, Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre y del Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita, no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Doctor Sergio García Ramírez).

Esta fue la primera votación y como podía advertirse desde un principio se dividió en cuatro votos a favor y cuatro votos en contra. Los consejeros que argumentaron a favor de la propuesta en congruencia votaron en ese sentido.

En los votos en contra encontramos un asunto que en nuestra opinión es más interesante. Los consejeros Baños y Guerrero votaron en contra como lo habían anunciado con anterioridad, el Consejero Presidente no argumentó pero votó en contra y el caso de la Consejera Elizondo es de subrayarse, ya que votó en contra de la propuesta, pero su argumentación fue a favor de la misma.

En este sentido advertimos un voto con una decisión paramétrica, la cual es aquella en la que “el agente enfrenta restricciones externas que ya están dadas. El agente primero estima las restricciones y luego decide qué hacer”²⁰². Aseguramos esto porque es incongruente argumentar a favor de la propuesta y votar en contra, por lo que sostenemos que en este punto había alguna restricción poco clara.

También no puede olvidarse que en toda la discusión no estuvo presente el Consejero Sergio García Ramírez, pues se había disculpado ya que se hablaba en la opinión pública de su amistad con personas involucradas en el caso, en particular con Emilio Fraga, por lo que no participó en esa discusión y en la primera votación, pero posteriormente solicitó el uso de la palabra y asimismo votó.

²⁰² Dieterlen, Paulette, Teoría de la elección racional, un ejemplo del individualismo metodológico. Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1987, S/P. En línea. Dirección URL: http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras11/textos3/sec_3.html Consultado el 6 de Noviembre de 2013

El C. Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita:

En los términos del artículo 23, párrafo 5 del Reglamento de Sesiones del Consejo General, en virtud de que se ha empatado en una primera votación, procederé a solicitar una segunda votación de este punto en lo particular.

Me solicita una moción el Consejero Electoral Sergio García Ramírez, a quien se la concedo con mucho gusto.

El C. Consejero Electoral, Doctor Sergio García Ramírez:

Me permito solicitar esta moción e intervenir, hasta ahora no lo he hecho en este debate, justamente porque se ha producido un empate y tomando en cuenta lo expuesto puede significar para el Instituto, para el presente caso y en general para las tareas de esta institución; quiero aclarar, ojalá que el tiempo me lo permita, que como es sabido y aquí se ha mencionado, desde que se inició la tramitación del denominado caso Monex ante la Comisión de Quejas y Denuncias escuché alguna expresión que me obligó a inhibirme de conocer de las cuestiones concernientes del caso Monex.

Esa expresión mencionó mi amistad, que data de 40 ó más años, quizás 50, con algunas personas aludidas por el caso, en su participación en determinadas empresas.

No puedo ni lo haré nunca, negar a mis maestros y negar a mis amigos, pero al mismo tiempo quiero ser cuidadoso de mi participación en el Instituto Federal Electoral en todo momento y particularmente en éste, tan vinculado con el Proceso Electoral Federal, que es el tiempo de mi desempeño.

Por ello, Consejero Presidente, es que intervengo. Si hice esta inhibición fue simplemente eso, un retraimiento, vamos a llamarle así, pero no me excusé formalmente de participar en el denominado caso Monex.

Sin embargo, si mis colegas estiman, ante esta circunstancia de empate, que es pertinente que me excuse, lo haré inmediatamente.

Esto es una consulta, Consejero Presidente. Si esta consulta se resuelve por mis colegas en el sentido de que no debo inhibirme, seguiré adelante.

El Consejero García Ramírez asegura que se incorpora a la discusión porque se ha dado un empate y que esto podría tener algunas repercusiones procedimentales para el IFE, asegura que él se inhibió de conocer las cuestiones concernientes al caso Monex.

Habla de su amistad de casi medio siglo con algunas de las personas involucradas por su participación en empresas y que no negaría a sus amigos ni a sus maestros, por lo que sería muy cuidadoso con su participación en el caso.

El Consejero García Ramírez solicita que se consulte a los demás consejeros para resolver si puede o no participar en el debate.

Ante esto la totalidad de los miembros con voto del Consejo General coincidieron en que no existía impedimento legal para su intervención, ante lo cual, el Consejero García Ramírez prosiguió con sus argumentos.

El C. Consejero Electoral, Doctor Sergio García Ramírez:

Aprecio mucho las expresiones de todos y cada uno de mis colegas. Coincido con ellas en el sentido de que no tengo, en efecto, ningún motivo legal de excusa para participar en este caso.

No lo tuve nunca, no lo tengo ahora, en ningún sentido no tengo. Por lo tanto, no estoy formulando o reiterando una excusa, esto es simplemente reanudando mi participación en esta mesa, a propósito de este caso. Espero que esto quede suficientemente claro.

Si ha habido un empate de 4 votos a favor y 4 votos en contra es porque hay buenas razones y suficientes motivos como para enfocar este problema desde diversas perspectivas. Así lo han hecho los Consejeros Electorales.

Si no fuese esa la hipótesis, la situación sería distinta y no les molestaría con mi presencia y mis reflexiones, pero ese es el caso.

Por lo tanto, habida cuenta de que hay suficientes razones que se han expresado aquí, en un sentido y en otro, a la hora de la votación depositaré mi sufragio en uno de los dos sentidos, que va a ser por cierto en sentido favorable al Proyecto de Resolución planteado por la Unidad de Fiscalización.

Agradecido de las expresiones de los demás consejeros, aseguró, que en efecto, no tenía ninguna imposibilidad para participar, por lo que no generaría una excusa. Sostuvo que había

razones en ambos sentidos para declarar o no fundado el procedimiento, esa era la razón del empate, y por eso es que votaría y lo haría en el sentido de no declarar fundado el procedimiento.

Prosiguió la votación quedando de la siguiente manera:

El C. Secretario del Consejo, Licenciado Edmundo Jacobo Molina:

Señoras y señores Consejeros Electorales, someto a su consideración en lo particular, una vez más, la propuesta formulada por cuatro Consejeros Electorales, a fin de incorporar un nuevo Resolutivo al Proyecto de Resolución que está a su consideración, para fundar el procedimiento, por no comprobarse la aplicación del gasto que ha estado en discusión y aplicar una individualización de la sanción, equivalente a 150 por ciento del monto implicado.

Los que estén a favor de esa propuesta, sírvanse manifestarlo, por favor.

4 votos.

En contra. 5 votos.

No es aprobada la propuesta por 4 votos a favor (de los Consejeros Electorales, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, Maestro Alfredo Figueroa Fernández, Doctora María Marván Laborde y Doctor Benito Nacif Hernández) y 5 votos en contra (de los Consejeros Electorales, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín, Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre, Doctor Sergio García Ramírez y del Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita).

El Resolutivo final fue el siguiente:

RESUELVE
CONSEJO GENERAL
Q-UFRPP 58/12 Y SUS
ACUMULADOS Q-UFRPP 246/12
Y Q-UFRPP 232/12

PRIMERO. Se declara **infundado** el procedimiento administrativo sancionador electoral instaurado en contra de la otrora Coalición Compromiso por México integrada por los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, en los términos del **Considerando 2** de la presente Resolución.

SEGUNDO. Cuantifíquese el importe señalado al tope de gastos relativo a los informes de campaña respectivos, en términos del **Considerando 3** de la presente Resolución.

TERCERO. En términos de lo expuesto en el **Considerando 4**, de la presente Resolución, dése vista al **Instituto Electoral del Distrito Federal** con copias certificadas de la parte conducente, a fin de que, en ejercicio de sus atribuciones, determine lo que en derecho corresponde.

CUARTO. En términos de lo expuesto en el **Considerando 5** de la presente Resolución, dése vista al **Instituto Electoral de Participación Ciudadana de Jalisco** con copias certificadas de la parte conducente, a fin de que, en ejercicio de sus atribuciones, determine lo que en derecho corresponde.

QUINTO. En términos de lo expuesto en el **Considerando 6** de la presente Resolución, se dará seguimiento en el informe anual de ingresos y gastos del Partido Revolucionario Institucional, correspondiente al ejercicio dos mil doce.

SEXTO. En términos de lo expuesto en el **Considerando 7** de la presente Resolución, dése vista a las autoridades señaladas en el mismo, con copias certificadas de la parte conducente, a fin de que, en ejercicio de sus atribuciones, determine lo que en derecho corresponde.

SÉPTIMO. Dése vista a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en términos de lo expuesto en el **Considerando 8** de la presente Resolución.

OCTAVO. En su oportunidad archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así es como concluyó el caso Monex, la autoridad decidió no sancionar al PRI y al PVEM con una decisión de cinco votos contra cuatro. A continuación cotejaremos el sentido de las votaciones de los consejeros con el partido por el cual fueron propuestos:

| NOMBRE DE LAS CONSEJERAS Y CONSEJEROS | PARTIDO QUE LO PROPUSO | A FAVOR O EN CONTRA DE DECLARAR FUNDADO EL PROCEDIMIENTO |
|--|---------------------------|--|
| Baños Martínez Marco Antonio | PRI | EN CONTRA |
| Córdova Vianello Lorenzo | PAN | A FAVOR |
| Figueroa Fernández Alfredo | PRD | A FAVOR |
| García Ramírez Sergio | PRI | EN CONTRA |
| Guerrero Aguirre Francisco | PRI | EN CONTRA |
| Elizondo Gasperín María Macarita | PAN | EN CONTRA |
| María Marván Laborde | PAN | A FAVOR |
| Nacif Hernández Benito | PAN | A FAVOR |
| Valdés Zurita Leonardo | PAN* ²⁰³ | EN CONTRA |

Fuente: Elaboración propia

²⁰³ En el caso del Consejero Presidente hacemos una acotación, ya que su postulación a dicho cargo fue una alianza poco usual entre el PRD y el PAN, pero también se han encontrado evidencias de que posee vínculos con el círculo de Manlio Fabio Beltrones, por lo que se le hace esta referencia al lector.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Posterior al análisis realizado, así como a la investigación hecha podemos llegar a las siguientes conclusiones:

1.- El procedimiento por el cual han sido electos los consejeros electorales desde 2003 no ha funcionado. Lo anterior se sustenta en el hecho de que ninguna de las convocatorias emitidas por la Cámara de Diputados, en las 5 ocasiones en la que han existido vacantes en el Consejo General, se han realizado en tiempo y forma.

La Cámara de Diputados ha vulnerado los pasos en las convocatorias que los propios diputados han autorizado, ha incumplido con las fechas y la propuesta ha quedado únicamente en los partidos políticos, por lo que privilegian su interés a la imparcialidad y a la trayectoria de los aspirantes y al no haber contrapesos, no es posible hasta este momento frenar a los partidos en esta arista, es por eso que el procedimiento ha fracasado, por los excesos de los partidos políticos, además de que sostenemos de que existe una venganza del PRI y del PAN hacia el IFE por las multas de Pemexgate y Amigos de Fox.

Además de lo anterior, en la Constitución y en el COFIPE no existían plazos perentorios para la Cámara de Diputados, en caso de no existir acuerdo para nombrar consejeros, por lo que se ha llegado al extremo de dejar el Consejo General con seis consejeros, incluso iniciado un proceso electoral federal y se le ha dejado con estas vacantes por 14 meses.

A la fecha de la conclusión de esta investigación el IFE cuenta con cinco vacantes, entre ellas la del Consejero Presidente puesto que fue aprobada por el Poder Legislativo un proyecto de reforma constitucional que desaparece el Instituto Federal para crear uno Nacional, hace falta la venia de por lo menos la mitad de los congresos locales y su publicación en el Diario Oficial de la Federación para que entre en vigor y con este argumento la Cámara de Diputados no ha nombrado consejeros, ya que en el transitorio cuarto del proyecto de decreto se establece que:

El Instituto Nacional Electoral deberá integrarse dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto y comenzará a ejercer sus atribuciones a partir de que entren en vigor las normas previstas en el transitorio Segundo anterior. En caso de que a la fecha de integración del Instituto

Nacional Electoral no hubieren entrado en vigor las normas previstas en el Transitorio Segundo anterior, dicho Instituto ejercerá las atribuciones que las leyes vigentes otorgan al Instituto Federal Electoral.

Con el objeto de asegurar el escalonamiento en el cargo de los integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el comité de evaluación a que se refiere el párrafo tercero del Apartado A de la Base V del artículo 41, que se reforma por virtud de presente Decreto, deberá remitir a la Cámara de Diputados para su trámite en procesos separados, conforme a lo previsto en el referido párrafo:

- a) Tres listas para cubrir la elección de cada uno de los tres consejeros que durarán en su encargo tres años;
- b) Cuatro listas para cubrir la elección de cada uno de los cuatro consejeros que durarán en su encargo seis años;
- c) Tres listas para cubrir la elección de cada uno de los tres consejeros que durarán en su encargo nueve años, y
- d) Una lista para cubrir la elección del Presidente que durará en su encargo nueve años.

Los consejeros del Instituto Federal Electoral que se encuentren en funciones al inicio del procedimiento de selección para la integración del Instituto Nacional Electoral, podrán participar en dicho proceso²⁰⁴.

Es así que los consejeros electorales del IFE serán despedidos, pero podrán participar en el proceso de selección, aunque ya han manifestado su desinterés en hacerlo por estar en desacuerdo con la reforma.

2.- No es generalizable el hecho de que el proceso de selección de los consejeros electorales incida directamente en la toma de las decisiones de los mismos, nosotros elegimos únicamente un caso de estudio que nos permite identificar ciertas lealtades de los consejeros hacia los partidos políticos que los propusieron, pero de ninguna manera en esta investigación puede asegurarse que el método de designación de los consejeros electorales sea la única causa del sentido de sus decisiones ya que hay más elementos y en el análisis no se posee toda la información, por lo que nos centramos únicamente a sostener que para el caso Monex

²⁰⁴ 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. Transitorio cuarto.

existieron lealtades más identificables en los consejeros electorales propuestos por el PRI, ya que ninguno de ellos votó en contra de los intereses de este instituto político.

La autonomía de origen de los consejeros electorales debe buscarse a través de un método de designación distinto, porque a partir del actual los aspirantes son vulnerables ante los excesos de los partidos políticos, ese es uno de los faltantes en la democracia mexicana, la adenda que no ha podido ser cubierta porque los interesados en que México tenga una autoridad independiente y autónoma no toman las decisiones políticas.

Es tiempo de que se particularice el caso de cada uno de los consejeros electorales para el caso Monex.

Los consejeros defensores de que se sancionara al PRI (Córdova, Figueroa, Marván y Nacif) fueron propuestos por el PAN y por el PRD y el sentido de su voto sí corresponde a los intereses de dichos partidos. Pero hay que matizar y hacer un análisis más profundo; en el caso de Alfredo Figueroa fue propuesto por el comité ciudadano que participo en la reforma electoral de 2007-2008, primero en 2008 y posteriormente en 2009 y su candidatura fue respaldada por el grupo perredista de Nueva Izquierda, contrapeso de la fracción que encabeza AMLO en el mismo partido, por lo que sí hay coincidencias en el interés del partido y el sentido del voto del Consejero, aunque no podemos identificar una línea de lealtad.

Para el caso del Consejero Nacif es más claro el vínculo con el panismo, tal y como se expuso en el capítulo correspondiente y su voto fue en concordancia con la petición del PAN, por lo que sí es identificable una relación de lealtad.

En los consejeros Córdova y Marván también hay que ser más específicos, ya que ellos fueron parte de un proceso *sui generis* que desempantanó el no acuerdo de los partidos políticos en el seno de la Cámara de Diputados, en el que además participaron personajes como el Dr. José Narro, el Dr. Jorge Carpizo, el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas y el Dr. Francisco Paoli y posteriormente el PAN respaldó sus candidaturas. Es por eso que sí podemos identificar una concordancia entre los intereses de Acción Nacional con el voto de los consejeros Córdova y Marván, pero no una línea de lealtad, en virtud de que intervinieron más involucrados en su proceso de designación.

En el sentido de la votación de los consejeros electorales encontramos que aquellos que fueron propuestos por el PRI (Baños, Guerrero y García Ramírez) votaron en contra de declarar fundado el procedimiento sancionador y por lo tanto evitar la multa hacia el Revolucionario Institucional, por lo que sí podemos establecer una relación de lealtad entre el PRI y los consejeros electorales que éste propuso.

El particular asunto del Consejero García Ramírez tiene que ponerse sobre relieve, ya que él también formó parte de un procedimiento que desempantanó la falta de acuerdos, junto con los consejeros Córdova y Marván, pero él tiene un pasado que es más identificable con el PRI, militando y laborando para éste en diversos puestos públicos, por lo que en su caso sí es identificable una línea de lealtad, al igual que con los consejeros Baños y Guerrero.

Además, posterior a este caso el Consejero García Ramírez renunció al cargo de Consejero Electoral y dejó vacante su lugar, vacante que hasta la fecha de la conclusión de esta investigación (Enero 2014) no ha sido ocupada ya que la Cámara de Diputados ha incumplido de nueva cuenta con una convocatoria establecida por ella misma.

En la situación de la Consejera Elizondo hay muchas particularidades ya que, en su argumentación localizamos que estaba a favor de declarar fundado el procedimiento, su voto fue en el sentido contrario lo que catalogamos de decisión paramétrica, y su propuesta para ser consejera se dio gracias al Partido Acción Nacional, instituto político que desencadenó en origen el caso Monex al ser el primero en presentar la denuncia. El sentido de su voto no responde a los intereses del partido que la propuso, más sí su argumentación, por lo que hay elementos que escapan a esta investigación para explicar cabalmente la causa del voto de la Consejera Elizondo.

En el Consejero Presidente no es posible abundar en argumentos ya que no participó en la discusión del asunto y por lo tanto no se pueden valorar, además de que su propuesta responde a sus amistades con distinguidos panistas, también tiene una relación con la izquierda al ser ex yerno de Heberto Castillo y es identificable en un círculo cercano a Beltrones, por lo que la conclusión a la que podemos llegar para el Dr. Valdés Zurita es que contó con la venia de los tres partidos políticos más importantes.

3.- El Congreso de la Unión aprobó ya la reforma política, y aunque falta el aval de los congresos locales se ha propuesto ya una modificación al procedimiento para integrar el Consejo General del nuevo Instituto Nacional Electoral, es más elaborado que el anterior con ventajas y desventajas, a continuación lo describimos y analizamos:

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, mediante el siguiente procedimiento:

- a) La Cámara de Diputados emitirá el acuerdo para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, que contendrá la convocatoria pública, las etapas completas para el procedimiento, sus fechas límites y plazos improrrogables, así como el proceso para la designación de un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6o. de esta Constitución;
- b) El comité recibirá la lista completa de los aspirantes que concurren a la convocatoria pública, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; seleccionará a los mejor evaluados en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante, y remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados;
- c) El órgano de dirección política impulsará la construcción de los acuerdos para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, a fin de que una vez realizada la votación por este órgano en los términos de la ley, se remita al Pleno de la Cámara la propuesta con las designaciones correspondientes;
- d) Vencido el plazo que para el efecto se establezca en el acuerdo a que se refiere el inciso a), sin que el órgano de dirección política de la Cámara haya realizado la votación o remisión previstas en el inciso anterior, o habiéndolo hecho, no se alcance la votación requerida en el Pleno, se deberá convocar a éste a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación;
- e) Al vencimiento del plazo fijado en el acuerdo referido en el inciso a), sin que se hubiere concretado la elección en los términos de los incisos c) y d), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.

De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales durante los primeros seis años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el período de la vacante. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo²⁰⁵.

Primero podemos localizar ya que se establece el contenido de las convocatorias que deberá emitir la Cámara de Diputados, lo cual es un avance considerable, ya que además de las etapas, fechas y plazos improrrogables se prevé la integración de un comité técnico de evaluación, al cual también consideramos un paso hacia mejor, el problema viene en la integración de dicho comité.

Se integrará por siete personas, de las cuales tres serán nombradas por la JUCOPO, dos por la CNDH y dos por el organismo garante que se establece en el artículo 6º constitucional. Consideramos inadecuada esta idea para conformar al comité técnico, ya que la CNDH y el organismo garante no poseen conocimiento técnico especializado en materia electoral, por lo que sus propuestas no serían sobre esa base.

Será el comité el que recibirá la lista de los aspirantes a consejeros electorales y evaluará los requisitos legales y seleccionará un grupo de cinco personas por cada cargo vacante y enviará los nombres a la JUCOPO.

Será la JUCOPO la que mediará en la construcción de los acuerdos y una vez logrados se votará en el Pleno de la Cámara Baja, situación que no cambia en absoluto al procedimiento actual.

Lo que sí resulta un avance sustantivo es que una vez vencido el plazo establecido en la convocatoria emitida sin que la JUCOPO haya realizado la votación o en el Pleno no se alcance la mayoría calificada se citará a éste a una sesión para insacular las propuestas y así nombrar consejeros.

Si lo anterior no sucediera en los plazos establecidos sería la Suprema Corte la que realizará las designaciones, situación que también consideramos como deseable, ya que uno de los vicios que podemos encontrar en la investigación es que de 2003 a 2011 nunca se cumplieron los plazos establecidos en las respectivas convocatorias.

²⁰⁵ 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. Artículo 41, Base V.

Para el caso de las faltas absolutas del Consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros, se hace una división del encargo, ya que si la falta se diera durante los primeros seis años de encargo se elegiría un sustituto para concluir el periodo vacante, pero si ocurriese en los últimos tres años se elegiría un consejero para un nuevo periodo.

El nuevo procedimiento posee avances y desventajas, pero es novedoso e involucra a más personas, aunque no precisamente a las adecuadas, ya que la CNDH y el IFAI no tendrían por qué participar en la selección de un organismo constitucional autónomo como ellos, eso corresponde a los poderes del Estado con los respectivos contrapesos. Lo más importante a nuestro juicio es el supuesto de que la Suprema Corte pueda intervenir y realizar los nombramientos ante el incumplimiento de la Cámara de Diputados.

En lo que no coincidimos con la reforma es con el hecho de desaparecer al IFE y crear un INE, no es materia de estas conclusiones el análisis de los argumentos a favor o en contra de un Instituto Nacional, pero consideramos que no es a partir de él como se mejorará la calidad de los procesos electorales a nivel local ni a nivel federal y sí a través de procedimientos para la selección de las autoridades electorales que privilegien el conocimiento técnico que los favores políticos, por lo que consideramos un error que el IFE deje de existir.

Con base en las conclusiones decidimos elaborar dos propuestas:

1.- Como consecuencia lógica de la investigación y de las conclusiones proponemos otro mecanismo de selección de los consejeros electorales, en el que se privilegien el conocimiento especializado y la trayectoria de los aspirantes, por lo que consideramos adecuado que la propuesta de los candidatos sea por parte de las instituciones de educación superior, ya que en ellas se encuentran expertos en materia electoral, por lo que en sustitución de la CNDH dentro del comité técnico proponemos a tres personas que sean designadas, dos por la UNAM y la otra por la AUNIES.

En lugar de los dos personajes designados por el órgano garante establecido en el artículo 6° constitucional, proponemos que sean tres lugares ocupados por personas que los institutos electorales locales en acuerdo designen.

Y por último proponemos que otros tres espacios en el comité técnico sean ocupados por miembros de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, dejando fuera a los miembros

designados por la Cámara de Diputados para que las propuestas realmente privilegien el perfil de los candidatos y no los intereses políticos.

2.- Aunado a lo anterior se deben establecer más garantías de imparcialidad en los consejeros electorales para que exista autonomía de origen de los mismos y se logre un árbitro que se coloque por encima de los jugadores en la contienda electoral.

Es por eso que sostenemos que es necesaria la inamovilidad de los consejeros electorales, por lo que no deben ser sujetos de juicio político, debe quitárseles el fuero constitucional y entender que son servidores públicos, por lo que en caso de existir sanciones, éstas sean únicamente de carácter administrativo y en el supuesto de una flagrante falta sean castigados con base en la normatividad aplicable en materia administrativa, no política.

No hay órgano impoluto, no hay una fórmula que genere absoluta imparcialidad y por lo tanto autonomía incondicional, pero se debe aspirar a una autoridad electoral que sea integrada bajo estándares más altos de los que ahora poseemos, las reformas electorales se hacen a capricho de los partidos políticos, por lo que la academia debe alzar cada vez más la voz para explicar el por qué de las cosas y dejar en evidencia los errores de los legisladores mexicanos.

La autonomía de origen es un concepto que debe buscarse e intentar acercarse lo más posible a él, la naturaleza de la autoridad electoral no es ajena a la política, pero debe ser un árbitro que tenga las garantías suficientes para erigirse como un mediador en la contienda, no para ser el factor que incline la balanza hacia cualquier lado de la arena política

Es así que concluimos esta investigación, con el ánimo de que algún día en este país los partidos políticos busquen representar a sus ciudadanos y las autoridades electorales sean integradas por los perfiles idóneos para tal encargo.

FUENTES CONSULTADAS

- **Ackerman**, John. Nuevos escenarios del derecho electoral: Los retos de la reforma de 2007-2008. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México. 2012
- **Alcántara Sáez**, Manuel. “Las tipologías y funciones de los partidos políticos” en Varios, Curso de partidos políticos, Akal, Madrid, 2003
- **Alcubilla**, Enrique Armando, Sufragio, Diccionario electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos
- **Andrade** Sánchez, Eduardo, La reforma política de 1996 en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997
- **Aristóteles**. Ética nicomaquea. Porrúa. México. 2005
- ----- La política. Porrúa. México. 2005
- **Astudillo**, Cesar y Córdova Lorenzo Los árbitros de las elecciones locales. Una radiografía a su arquitectura institucional. UNAM-IEPC de Jalisco
- **Astudillo**, César. “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional”. En Ackerman, John M. y Astudillo, César. La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2009
- **Atiili**, Antonella. Treinta años de cambios políticos en México. Porrúa-UAM. 2006
- **Bobbio**, Norberto. El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica. México. 2007

- -----Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. México. Fondo de Cultura Económica. 2001

- -----La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Fondo de Cultura Económica. México. 2004

- ----- Teoría general de la política. Edición de Michaelangelo Bovero. Editorial Trotta. Madrid, 2005

- **Borja**, Rodrigo. Diccionario de la política. Fondo de Cultura Económica. México. 2002

- **Burke**, Edmund, Textos políticos, Fondo de Cultura Económica, México, 1942

- **Cabrera Acevedo**, Lucio, La Suprema Corte de Justicia en la república restaurada, 1867-1876, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1989

- **Cárdenas**, Jaime “Cinco propuestas en materia electoral” en Ackerman, John, Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad. IJ

- **Colomer**, Josep M. Cómo votamos, editorial Gedisa, Barcelona, 2004

- **Córdova**, Lorenzo, La reforma electoral y el cambio político en México, en Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, José de Jesús (coords.), Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007, México, 2008

- **Córdova**, Lorenzo y Salazar, Pedro. Democracia sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México 2009

- **Cotteret**, Jean Marie y Emeri, Claude, Los sistemas electorales, oikos-tau, Barcelona, 1973

- **Dahl**, Robert A, La poliarquía. Participación y oposición. Editorial Tecnos. España. 1989
- -----La democracia. Una guía para los ciudadanos. México. Taurus. 2006
- **Dieterlen**, Paulette, Teoría de la elección racional, un ejemplo del individualismo metodológico. Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1987, S/P. En línea. Dirección: http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras11/textos3/sec_3.html
- **Duverger**, Maurice, Los partidos políticos. Fondo de Cultura Económica. México 2006.
- ----- Instituciones políticas y derecho constitucional. Ariel. México. 1996
- **Flores Vera**, Juan Antonio y Zamitiz Gamboa, Héctor. La actuación de los consejeros electorales del IFE. Observación electoral 2009. Fundación Estado y Sociedad, México, 2011
- **García Pelayo**, Manuel, "El status del Tribunal Constitucional", en Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid, núm. 1, 1981
- **Hernández**, María del Pilar. "Autonomía de los órganos electorales" En línea: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/1/rjf/rjf9.htm>
- **Hernández** Bravo, Juan. "La delimitación del concepto de partido político. Las teorías sobre el origen y evolución de los partidos" en Varios, Curso de partidos políticos, Akal, Madrid, 2003
- **Morlino**, Leonardo. Democracias y democratizaciones. Centro de estudios de política comparada. México, 2005
- **Mirón** Lince, Rosa María, Democracia en clave electoral, TEPJF, México.

- **Haberle**, Peter y García Belaunde. El control del poder. Homenaje a Diego Valadés. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México. 2011
- **Huntington**, Samuel. La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX. Paidós. Barcelona. 1994
- **Pérez** Fernández del Castillo, Germán, México 2006. Las elecciones que dividieron al país. Porrúa-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2008
- **Salazar**, Pedro, Becerra, Ricardo y Woldenberg, José, La mecánica del cambio político en México. Cal y Arena
- **IFE**. Organización del proceso electoral. Elecciones federales 2006. IFE. México 2006
- **Corona** Armenta, Gabriel. 2008. La reforma constitucional de 2008: ¿Un atentado a la autonomía del Instituto Electoral del Estado de México? En Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Autonomía, Reforma Legislativa y Gasto Público. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)
- **Langston**, Joy. “Las reformas al COFIPE, 2007” en Política y Gobierno, Volúmen temático: Elecciones en México. 2009
- **López** Montiel, Gustavo, (coord.). Los procesos electorales desde la perspectiva local. Trayectorias, retos y aportaciones de los organismos estatales electorales y del Distrito Federal. México, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2009

- **Montero.** José Ramón, Gunther, Richard y Linz, Juan. Partidos Políticos. Viejos conceptos nuevos retos. Trotta. España. 2007

- **Marcos** Giacomani, Patricio. El libro blanco del sistema electoral mexicano. Cuadrivio. México. 2004

- ----- Diccionario clásico y literario de la democracia antigua y moderna. Tomo I, Miguel Ángel Porrúa-Senado de la República LXI Legislatura-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2010

- **Navarrete,** José Eduardo, “Decisiones políticas: el caso del Consejo del IFE” Revista Este país 4 de mayo de 2008

- **Nohlen,** Dieter. Sistemas electorales y partidos políticos. Fondo de Cultura Económica. México. 1998

- ----- El contexto hace la diferencia: Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico, Universidad Nacional Autónoma de México-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005

- ----- Diccionario de Ciencia Política: Teorías, métodos, conceptos, dos tomos, Porrúa Ciudad de México, 2006

- **Sartori,** Giovanni. Partidos y sistemas de partidos. 2ª ed. Madrid: Alianza. 1992

- ----- ¿Qué es la democracia? Editorial Patria, México. 1997

- ----- Teoría de la democracia. Tomo I El debate contemporáneo. Alianza Universidad. Madrid. 2007

- **Panebianco**, Angelo. Modelos de partido. Alianza. Madrid. 1990

- **Patiño** Camarena, Javier. Nuevo derecho electoral mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México. 2006

- **Payne**, Mark, et al. La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina, BID-IIDAE, México, 2005

- **Peschard**, Jacqueline. 2 de Julio: reflexiones y perspectivas. UNAM-SITESA. México. 2007

- **Rae**, Douglass. “La ley electoral como un instrumento político” en Zona abierta. Pablo Iglesias. Madrid. 2005

- Resumen de la resolución por la que desahoga el caso MONEX-TARJETAS
Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2013/01%20Enero/rmonex/RPRMonex.pdf>

- Resumen de las resoluciones por las que se desahogan casos de la Unidad de Fiscalización. Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionRelevante/UTSID-ufrpp/RAquMon.pdf>

- **Reveles** Vázquez, Francisco. 2009. Repensando el papel de los órganos electorales en el proceso de democratización de México. En López Montiel, 51-79

- Revista Mexicana de Derecho Electoral Números 1 – 3

- **Valdés** Zurita, Leonardo, “Instituto Federal Electoral” en Varios, Estudios sobre la reforma de 2007. Hacia un nuevo modelo, tomo II. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008
- Varios. Estudios sobre la reforma electoral. Hacia un nuevo modelo. TEPJF. México. 2008
- **Valles**, Josep y Bosch, Agustí. Sistemas electorales y gobierno representativo. Ariel. Barcelona. 1997
- **Von Beyme**, Klaus. La clase política en el Estado de partidos. Alianza. Madrid. 1995
- **Woldenberg**, José, La construcción de la democracia. Temas a debate, México, Plaza Janés editores, 2002
- ----- El cambio electoral. Casi 30 años, en Attili, Antonella (coord.), Treinta años de cambios políticos en México, H. Cámara de Diputados LIX Legislatura- Universidad Autónoma Metropolitana-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006
- **Zamitiz** Gamboa, Héctor. Cambio político, reformas e instituciones en México, 2007-2009. UNAM. México. 2010
- **Zanobini**, Guido, L’administrazione locale, 3ª ed. Padova, CEDAM, 1936
- **Zovatto**, Daniel. Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. UNAM-IDEA. 2006

Acta de la sesión del Consejo General del IFE del día 23 de Enero de 2013, orden del día p. 7. Consultable en: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-actas/2013/Enero/CGex201301-23/CGe230123.pdf>

Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se propone al Pleno citar a sesión ordinaria de la Cámara de Diputados el próximo miércoles 3 de noviembre de 2010, con el objeto único de llevar a cabo la elección de los consejeros electorales del Consejo General del IFE, que concluirán su encargo el 30 de octubre de 2019.

Acuerdo por el que se declara concluido el proceso de selección de candidatos a ocupar el cargo de Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral para el periodo 2010-2019, iniciado mediante convocatoria pública aprobada por el Pleno de esta soberanía el 30 de septiembre de 2010, para que la Junta de Coordinación Política integre una lista de tres candidatos para ocupar dichos cargos conforme a las propuestas que hagan los grupos parlamentarios representados en ella. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Diciembre de 2011.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Decreto por el que el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos expide la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Diario Oficial de la Federación 30 de Abril de 1977.

Decreto por el que el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos expide el Código Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Febrero de 1987.

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y

19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Abril de 1990.

Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de Agosto de 1990.

Decreto por el que se reforman los párrafos octavo, decimoséptimo y decimo octavo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Abril de 1994

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Mayo de 1994

Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996

Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos del Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de Octubre de 1996

Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Noviembre de 2007

Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 6 de noviembre de 2007.

Decreto por el que se reforman diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Enero de 2008.

Gaceta parlamentaria

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. 2013. Transitorio cuarto.

Reforma Política. Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, México, t. I, abril-agosto de 1977, pp. XI-XII

HEMEROGRAFÍA

Ackerman, John, “IFE: la derrota del PRD” Periódico La Jornada 11 de Febrero de 2008 p. 19

-----“Los nuevos consejeros” periódico La Jornada 30 de Junio de 2008.

Dirección:

<http://www.jornada.unam.mx/2008/06/30/index.php?section=opinion&article=022a1pol>

Alcocer, Jorge, “Quedan tres días”, periódico Reforma, 4 de Octubre de 2011,

Dirección:

<http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx?ValoresForma=1316536-1066,renovaci%u00f3n+consejeros+electorales+ife+2010>

Arvizu, Juan y Merlos, Andrea, “Eligen a 17 aspirantes a consejeros del IFE”, periódico El Universal, 28 de Octubre de 2010. Dirección URL:

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/719531.html> Consultado el 18 de Octubre de 2013.

Cantú, Jesús “Fin o renacimiento del IFE” Revista Proceso número 1771, 10 de Octubre de 2010

Cansino, “César, Qué cochiner”, Periódico El Universal, 15 de Febrero de 2008. Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/39759.html>

Cervantes, Jesusa “Caso Monex: El vergonzoso papel del IFE” Revista Proceso, 28 de Enero de 2013. Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=331951>

Crespo, José Antonio, “Consejeros electorales; ¿nuevo formato?, periódico El Universal, 20 de Diciembre de 2011. Dirección URL: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2011/12/56262.php>

García Soto, Salvador, “El ambidiestro presidente del IFE” Periódico El Universal 21 de Febrero de 2008, p. A13.

Garduño, Roberto y Méndez, Enrique, “Consuman PRI, PAN y PRD reparto de cuotas en el IFE” Periódico La Jornada, 16 de Diciembre de 2013. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2011/12/16/politica/007n1pol>

Méndez, Enrique y Garduño Roberto “Inusual alianza del PAN y PRD lleva a Leonardo Valdés al IFE” Periódico La Jornada 8 de Febrero de 2008.

Méndez y Garduño, “Eligen a nuevos consejeros del IFE entre jaloneos de Nueva Izquierda” Periódico La Jornada, 24 de Junio de 2008.

Merino, Mauricio, “Mejor sin vaciladas”, periódico El Universal, 6 de Octubre de 2010. Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/50139.html>
Consultado el 18 de Octubre de 2013.

Quién es quién: Los perfiles de los consejeros del IFE. ADN Político.

Urrutia, Alonso, “La designación de consejeros, una de las principales “debilidades” del IFE”, periódico La Jornada, 10 de Octubre de 2011

Woldenberg, José, “Erradero” Periódico Reforma 7 de Febrero de 2008