



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

La autonomía de las autoridades electorales en sistemas de partidos
predominantes en México. Los casos de Guanajuato, Baja California, Estado de
México, Veracruz y Distrito Federal

TESIS

Que para optar por el grado de
Doctor en Ciencia Política

Presenta

Antonio Faustino Torres

TUTOR

Dr. José Woldenberg Karakowsky, FCPyS-UNAM

COMITÉ TUTORAL

Dr. Álvaro Arreola Ayala, IIS-UNAM

Dra. Irma Méndez de Hoyos, Flacso, México

Dr. Francisco Reveles Vázquez, FCPyS-UNAM

Dr. Luis Miguel Rionda Ramírez, Universidad de Guanajuato

Ciudad de México, septiembre de 2019



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.

La autonomía de las autoridades electorales en sistemas de partidos predominantes en México. Los casos de Guanajuato, Baja California, Estado de México, Veracruz y Distrito Federal

Índice

Introducción, p. 1

Capítulo 1. Los estudios sobre las elecciones, los órganos electorales y la democratización en la dimensión subnacional, p. 5

1.1 Tres enfoques sobre el estudio de las elecciones, p. 6

La endeble democratización en la dimensión subnacional: la “cancha inclinada”, p. 11

Los órganos electorales administrativos, p. 14

El estudio de la autonomía, p. 19

1.2 La vía jurídica, p. 19

a) La posición del órgano dentro del aparato estatal, p. 22

b) El tipo de órgano electoral, p. 22

c) Autonomía, p. 23

d) Facultades, p. 24

e) Profesionalización, p. 24

f) Financiamiento, p. 25

1.3 La vía política, p. 25

a) Contexto político: sistema de partidos y Congreso, p. 26

b) Nombramiento y destitución de consejeros electorales, p. 27

1.4 El desempeño faccioso vs desempeño imparcial de los órganos electorales, p. 29

Asignación de diputados de representación proporcional, p. 29

Capítulo 2. Las autoridades electorales en sistemas de partidos predominantes en México y los problemas de su autonomía. Los casos de Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Baja California y Veracruz, p. 30

2.1 El Instituto Electoral del Distrito Federal 1999-2014, p. 30

2.1.1 Vía jurídica, p. 30

2.1.2 Vía política, p. 41

2.1.3 Análisis de su desempeño, p. 54

2.2 El Instituto Electoral del Estado de México 1996-2014, p. 68

2.2.1 Vía jurídica, p. 68

2.2.2 Vía política, p. 76

2.2.3 Análisis de su desempeño, p. 91

2.3 El Instituto Electoral del Estado de Guanajuato 1994 a 2014, p. 108

2.3.1 Vía jurídica, p. 108

2.3.2 Vía política, p. 114

2.3.3 Análisis de su desempeño, p. 129

2.4 El Instituto Electoral Veracruzano 1994 a 2014, p. 137

2.4.1 Vía jurídica, p. 137

2.4.2 Vía política, p. 140

2.4.3	Análisis de su desempeño,	p. 150
2.5	El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California 1994 a 2014,	p. 162
2.5.1	Vía jurídica,	p. 162
2.5.2	Vía política,	p. 166
2.5.3	Análisis de su desempeño,	p. 178
Capítulo 3.	La Reforma Electoral de 2014: la irrupción del INE y los Organismos Públicos Locales Electorales,	p. 188
3.1.1	Cinco Organismos Públicos Electorales: perspectivas política y jurídica	
3.1.2	Vía jurídica,	p. 191
3.1.3	Vía política,	p. 199
	a) El análisis del tipo de sistema de partidos,	p. 199
	b) La selección y remoción de consejeros electorales,	p. 208
3.1.4	Análisis de su desempeño,	p. 226
Capítulo 4.	Análisis comparativo de las cinco autoridades electorales locales,	p. 237
4.1	Autonomía o subordinación en cinco institutos electorales,	p. 237
4.2	Desde la perspectiva jurídica,	p. 246
4.3	Las asignaciones de Diputados de RP de los Consejos Generales,	p. 248
4.4	La etapa de los Ople: luces y sombras de una reforma electoral,	p. 251
	Conclusiones,	p. 254
	Epílogo. Los vientos de la reforma en ciernes: el fin del federalismo electoral y el surgimiento de la centralización,	p. 258
	Referencias,	p. 260
	Anexos,	p. 273

Dedicatoria

*para los que quieren mover el mundo
con su corazón solitario,
los que por las calles se fatigan
caminando, claros de pensamientos;
para los que pisan sus fracasos y siguen;
para los que sufren a conciencia,
porque no serán consolados,
los que no tendrán, los que pueden escucharme;
para los que están armados, escribo.*
Rubén Bonifaz Nuño,
Para los que llegan a las fiestas

*Por la mujer que me enseñó de niño
lo que vale el cariño
exquisito, profundo y verdadero;
por la mujer que me arrulló en sus brazos
y que me dio en pedazos,
uno por uno, el corazón entero.*
Guillermo Aguirre y Fierro
El brindis del bohemio

A Felicitas y Antonio porque a ustedes les debo todos los logros que he conseguido.

A mis hermanos Angélica y Daniel por acompañarme siempre en las buenas y en las malas.

A mi sobrino y ahijado Max por la alegría que te caracteriza y el gran amor que te tenemos.

A Viky por las risas, tu sinceridad y tu tiempo... “he cruzado océanos de tiempo para encontrarte” (B.S.).

Agradecimientos

A mi tutor, el Dr. José Woldenberg Karakowski por su valiosa orientación y guía a lo largo de estos cuatro años de doctorado, gracias su apoyo a cada paso hasta la culminación de esta tesis. Mi reconocimiento y admiración.

A los integrantes de mi comité tutor, al Dr. Álvaro Arreola Ayala y la Dra. Irma Méndez de Hoyos su contribución fue fundamental en la construcción de este trabajo. Gracias por el seguimiento puntual desde el primer hasta el último semestre del doctorado.

A mis sinodales, los doctores Francisco Reveles Vázquez y Luis Miguel Rionda Ramírez por su importante labor en la revisión y fortalecimiento de este trabajo. Especialmente por haber aceptado incorporarse en mi jurado, mi reconocimiento sincero.

A los consejeros, ex consejeros electorales y especialistas en la materia quienes tuvieron a bien concederme sendas entrevistas, las cuales contribuyeron a enriquecer este trabajo: Dra. Rosa María Mirón Lince, Dr. Francisco Reyes del Campillo, Dr. Gabriel Corona Armenta, Mtro. Ruperto Retana Ramírez, Dr. Juan Francisco Reyes del Campillo, Mtro. Juan Carlos Villareal Martínez, Dr. Álvaro Arreola Ayala, Dr. José Woldenberg Karakowsky, Dr. Leopoldo Alafita, Dr. Luis Miguel Rionda, Dr. Víctor Alejandro Espinoza Valle, Mtra. Claudia Zavala Pérez.

A los responsables de los archivos de bibliotecas de los Congresos y de los institutos electorales de la Ciudad de México, Estado de México, Veracruz, Guanajuato y Baja California por las facilidades de acceso a documentos.

Mi agradecimiento por la confianza y apoyo de los consejeros electorales: Christian Uziel García Reyes así como de Mabel Aseret Hernández Meneses.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) por el apoyo económico aportado a lo largo del doctorado, sin el cual no hubiera sido posible la obtención del grado.

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo analizar, evaluar y comparar la autonomía de cinco órganos electorales: Instituto Electoral del Distrito Federal, Instituto Electoral del Estado de México, Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, Instituto Electoral Veracruzano e Instituto Electoral de Baja California. Lo cual se realiza por medio del análisis diacrónico que abarca desde su surgimiento en los noventa y hasta 2019, con lo cual se considera la etapa de Organismos Públicos Autónomos así como la más reciente que los definió como Organismos Públicos Locales Electorales.

La hipótesis que se plantea es que la influencia del contexto político en dichos casos incentiva una actuación parcial a favor del partido en el poder. Para comprobar dicha influencia se propone una metodología que considera tres vías de análisis: la jurídica, la política y el análisis de su actuación.

En la parte jurídica, se destaca el esquema institucional en donde surgieron los órganos electorales locales y sus sucesivas reformas e implicaciones. Así, se consideran los siguientes elementos: a) la posición del órgano dentro del aparato estatal, b) el tipo de órgano electoral, c) autonomía, d) facultades, e) profesionalización, y f) financiamiento los cuales nos permiten observar el margen bajo el cual actúan los organismos electorales.

En cuanto a la vía política se considera el contexto político en el que se encuentran insertos caracterizado por sistemas de partido predominantes, de acuerdo con Sartori, aunque se trata de distintos partidos políticos los que ejercen los gobiernos: en el caso del Distrito Federal es el PRD, Baja California y Guanajuato, el PAN y en Estado de México y Veracruz, el PRI, considerando lo anterior analizamos los gobiernos y Congresos para observar el apoyo político en cada entidad.

En la misma perspectiva se analizan los procesos de designaciones de consejeros electorales, se destacan las propuestas de los partidos, así como las trayectorias que presentaron quienes fueron seleccionados y los casos en que se destituyeron consejeros. Por otra parte, en la constatación de la autonomía, analizamos la independencia de los consejeros electorales con base en la designación de diputados de representación

proporcional (RP). Seleccionamos esta atribución del Consejo General debido a la importancia que tiene para los partidos políticos la obtención de escaños, y de manera particular las diputaciones de RP son un espacio al que los partidos mayoritarios no suelen tener acceso -por ganar un gran número de distritos de mayoría. Aunque ello no significa que no haya presión para ingresar al reparto considerando que en sus listas suelen poner en los primeros lugares a los liderazgos de los partidos.

Como hallazgos de la investigación encontramos la constatación de legislaciones electorales a favor de los partidos en el poder (los casos de Guanajuato y Baja California son paradigmáticos de la utilización de una legislación creada por el gobierno anterior priista para favorecer una nueva hegemonía), así como reformas que introdujeron diversas disposiciones que limitaron la autonomía de los institutos electorales (la de octubre de 2003 del Distrito Federal, la de Veracruz en 2004 y del Estado de México en 2008, son ejemplos de reformas para acotar a la independencia de dichos órganos).

En lo referente a la designación de consejeros electorales se constató que los partidos en el gobierno han acaparado las nominaciones de los consejeros electorales, de modo que han impedido la incorporación de perfiles imparciales y el acceso meritocrático a dichos cargos. Los casos más graves fueron: el IEDF en donde el PRD acaparó el mayor número y el cargo de consejero presidente –destaca Cerda Ponce quien fue destituido por comprobársele militancia en dicho partido-, mientras que en el IEEM destaca el caso de haber sido encabezado por un militante panista (Norberto Hernández Bautista en 2008), y en su conformación hubo mayor apertura por parte del partido en el poder. En los restantes casos no ha sido tan evidente la intromisión de los partidos, sin embargo su aval era imprescindible para acceder a dichas posiciones. Así lo muestran las entrevistas a consejeros y ex consejeros electorales.

En cuanto a las destituciones, destaca la de todos los miembros del Consejo del IEEM en 2005, por negligencia en el encargo, mientras que también hubo casos de destituciones de personajes incómodos y a instancia de los partidos políticos (también en el IEEM destaca el caso de Gabriel Corona Armenta quien fue presionado para apearse a las directrices del partido que lo nominó y ante la negativa fue destituido en 2008). Así como

las renuncias de los entonces consejeros presidentes Isidro Cisneros del IEDF y José Núñez Castañeda en 2008 por considerar que las reformas implementadas contrariaban la autonomía de sendos institutos.

Respecto a la constatación de la autonomía encontramos situaciones graves de transgresión a la imparcialidad que debe regir en los organismos electorales en la asignación de diputaciones de representación proporcional: IEBC 2010, IEV 2004, IEEM 1996, son de los casos más evidentes la intromisión del partido en las decisiones de los organismos electorales. Sin embargo, en los demás institutos estudiados se presentan casos similares de parcialidad.

Con base en lo anterior, este trabajo se divide en cuatro capítulos: en el primero se expone una revisión de la literatura sobre los órganos electorales así como de manera particular establecemos las variables de análisis de cada una de las perspectivas. Se destacan tres conceptos: diseño institucional, gobernanza e integridad electorales. Los cuales ayudan a identificar la importancia que tienen para las democracias modernas, y especialmente en el contexto latinoamericano que se caracteriza por estar contemplados como órganos autónomos.

En el capítulo segundo, abordamos los estudios de caso bajo tres parámetros: el análisis de su esquema institucional, el análisis del contexto político y la evaluación de su actuación. Mientras que en el tercer capítulo analizamos los cinco casos después de la reforma de 2014 -cuando surge un nuevo esquema electoral más centralizado y en el que los recién creados OPLES son limitados funcionalmente así como en lo relativo a su autonomía. En este sentido, aplicamos la misma metodología de la etapa previa, con el objetivo de evaluar el antes y el después de la reforma.

En el capítulo cuarto se realiza un estudio comparativo de dichos institutos electorales tomando como base su autonomía en donde se ponen de relieve los elementos más importantes luego de la indagación que parte de los noventas y se actualiza hasta 2019.

Es pertinente señalar que el presente trabajo tiene como base fuentes de información documental primarias como leyes electorales de los estados, las actas de sesiones de

Consejo General, resoluciones de Tribunales local y Federal. También, se complementa y enriquece con entrevistas a consejeros y ex consejeros electorales estatales y federal como una fuente que ofrece mayor información respecto al funcionamiento de los institutos electorales y de manera particular sobre las limitaciones a su autonomía.

CAPÍTULO 1

Los estudios sobre las elecciones, los órganos electorales y la democratización en la dimensión subnacional

El análisis de los órganos electorales tiene al menos tres enfoques desde donde se puede plantear su estudio. El primero de ellos se refiere al diseño institucional que proviene del neoinstitucionalismo, esta perspectiva considera que a través del diseño del esquema legal se puede influenciar el comportamiento de los actores políticos que intervienen en procesos complejos como las elecciones. De acuerdo con Torrico Terán, este enfoque predominó en la “década de los noventa del siglo pasado debido a la convicción dentro de la ciencia política de que mediante un adecuado diseño institucional se aumentan (mas no se garantizan) las posibilidades de alcanzar objetivos políticos determinados”.¹ Sin embargo, dicho paradigma no resultó suficiente en un contexto de elecciones más competitivas en donde se aspira a la consolidación democrática.

Por lo anterior, se hizo necesaria la adopción de una conceptualización más abarcadora como lo es la noción de “gobernanza electoral”, misma que tuvo un desarrollo reciente para el estudio de países en vías de democratización donde suelen existir deficiencias sobre “la aptitud de la administración pública en general, y de la administración electoral, en particular”², es decir, el “término se acuñó para señalar el amplio conjunto de actividades que se desarrollan dentro del marco institucional en el cual el acto de votar y la competencia electoral tienen lugar”³. Es cual, considera especialmente las deficiencias que pueden tener o tienen las autoridades electorales.

Finalmente, el caso de la integridad electoral es un concepto que considera en primer lugar, el cumplimiento de una serie de estándares nacionales e internacionales en el desarrollo de los procesos electorales a lo largo del ciclo electoral. Es decir, establece una

¹ Mario Alejandro Torrico Terán, “Gobernanza electoral y confianza ciudadana en el Estado de México”, en *Espiral*, Estudios sobre Estado y Sociedad, vol. XXII, núm. 62, enero/abril 2015, p. 101

² *Op. Cit.*, p. 103

³ *Ibid*

serie de variables que de cumplirse darían como resultado elecciones legítimas. En segundo lugar, que “las elecciones deben entenderse como el ciclo en su conjunto, no tan solo el día de la votación o la campaña electoral. En este sentido, la obligación de integridad electoral debe estar presente a diario”.

En adelante se describe a profundidad cada uno de los elementos mencionados.

1.1 Tres enfoques sobre el estudio de las elecciones

Diseño institucional

De acuerdo con el neoinstitucionalismo existe una revaloración de la influencia de las instituciones sobre los actores políticos, en tal sentido con dicha propuesta se les vuelve a poner en el centro del análisis para contrarrestar visiones conductistas y especialmente la del *rational choice*. Señala que “en ambos enfoques dan por sentado que los individuos interactúan autónomamente como individuos, basándose en características socio-psicológicas o en un cálculo de posible beneficio personal. En ambas teorías los individuos no se ven constreñidos por instituciones formales o informales [...]”⁴. Guy Peters ha clasificado diversos tipos de institucionalismo: normativo, de elección racional, el histórico, empírico, el sociológico y el internacional.

La propuesta de Peters es revalorar la importancia de las instituciones para explicar comportamiento de los individuos y desde este nuevo acercamiento a las instituciones las define como “el conjunto de reglas y rutinas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones”.⁵ Mientras que para Robert Goodin, el diseño institucional “[...] significa que todas las piezas se ajusten correctamente en un todo armónico: que estén bien integradas, que estén en equilibrio”.⁶ Aunque se debe tener

⁴ Guy Peters, *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 2003, p. 13

⁵ *Op. Cit.*, p. 50

⁶ Goodin, Robert E. *Teoría del diseño institucional*. Barcelona, Gedisa, 2003, Colección Ciencia Política, p. 30

presente los problemas que Dieter Nohlen identifica para el diseño de los sistemas electorales que son igualmente válidos para el de los órganos electorales:

Primero: no existe ningún sistema ideal. Como dijo una vez Giovanni Sartori: el mejor sistema es aquel que mejor se adecua-adapta.

Segundo: Por lo tanto no hay ninguna solución institucional general. Como confirmó Robert Dahl (1996): “Toda solución tiene que ser confeccionada conforme a las características de cada país.”

Tercero: Aun cuando existiera un sistema ideal, no hay forma de imponer una solución institucional. Pues las instituciones son el resultado de procesos de toma de decisión en los que intervienen valores en conflicto. Las instituciones son el resultado de estos conflictos, de negociación y acuerdo entre actores políticos.⁷

Lo anterior resulta especialmente importante, debido a que en los países en vías de consolidación democrática se ha puesto especial interés en el perfeccionamiento del esquema institucional que de acuerdo con Guy Peters “desde una perspectiva normativa implica la aplicación de una suerte de plantilla o modelo prescriptivo. Aunque se intentara implementar esta plantilla, sería preciso hacerlo en una forma muy modificada, debido a la naturaleza inherentemente evolutiva de las instituciones en esta teoría. Así el diseño (ya en la etapa inicial o en el rediseño) puede no producir lo que los autores deseaban”.⁸

Integridad electoral

De acuerdo con Pippa Norris, el concepto de integridad electoral tiene como referencia opuesta el de *electoral malpractice*, o prácticas electorales fraudulentas. Por lo cual, la idea de integridad demanda una gran responsabilidad y apego a la civilidad que no se encuentra fácilmente en el ámbito político.

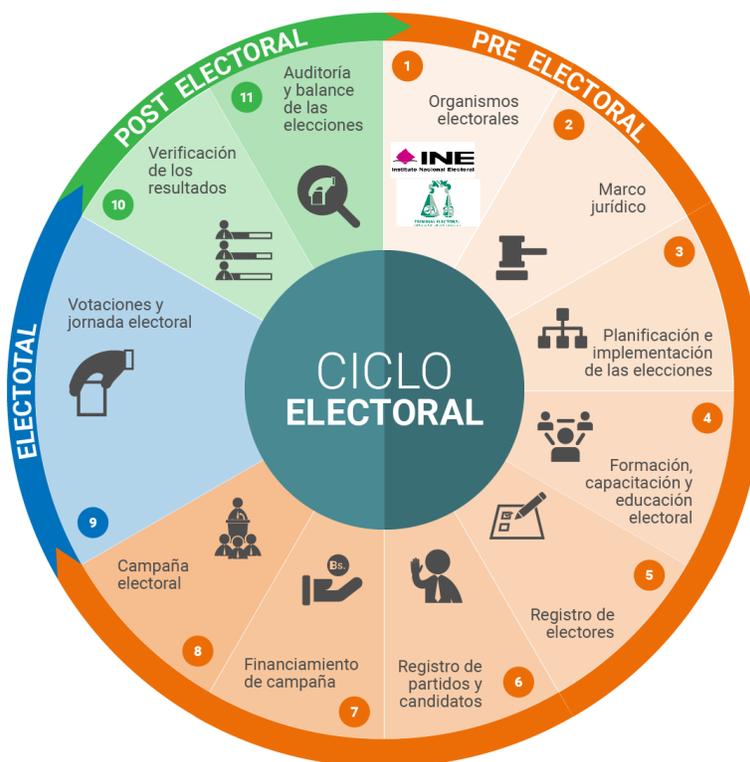
La misma autora define la integridad electoral como el conjunto de “principios internacionales, valores y estándares de elecciones aplicados universalmente a todos los países del mundo a través del ciclo electoral, que incluye el periodo pre-electoral, la

⁷ Dieter Nohlen, *Instituciones políticas en su contexto, Las virtudes del método comparativo*. Santa Fé, Rubinzal-Culzoni Editores, 2007 p. 103

⁸ Guy Peters, *Op. Cit.*, p. 63

campaña, el día de la votación, y su epílogo”.⁹ El ciclo electoral incluye once pasos, los cuales se señalan a continuación:

Figura 1. Ciclo electoral



Fuente: tomado de observademocracia.org

De acuerdo con este enfoque existen once pasos en el ciclo electoral, cada uno con la misma importancia. De hecho, la autora cuestiona de manera particular que la observación electoral solo se restrinja al día de las elecciones y no se establezca un interés similar para las demás etapas. Desde este enfoque, sin embargo, no se da gran importancia a los órganos de administración electoral y de hecho se considera relevante solo al final del ciclo por su función de contar los votos y declarar a los ganadores.

⁹ Pippa Norris, *Why electoral integrity matters*, New York, Cambridge University Press, 2014, p. 9

Sin embargo, aún cabe señalar el proceso post electoral que realizan los tribunales y los equipos de los contendientes en las apelaciones que pueden revertir victorias electorales. Es decir, si bien se resalta la visión de conjunto, hace falta mayor detenimiento en el estudio de los órganos electorales (administrativos y jurisdiccionales), desde esta perspectiva solo se resalta el concepto de *maladministration* que refiere a los errores humanos de la burocracia electoral que puede deberse a falta de preparación, la descentralización electoral (el caso estadounidense es paradigmático, debido a que cada estado tiene sus propios modelos de boletas, mismas que pueden dar lugar a confusión como ocurrió en la presidencial del 2000 en Florida)¹⁰.

Gobernanza electoral

La gobernanza electoral es definida como “un amplio conjunto de actividades que crean y mantienen el extenso esquema institucional en el cual las elecciones y la competencia electoral toman parte”¹¹. Ello opera en tres dimensiones: “a) diseño de las reglas (*rule making*), que implica la formulación y elaboración de las reglas básicas del juego electoral; b) aplicación de las reglas (*rule application*) que consiste en la aplicación de las normas para el juego electoral; y c) adjudicación de las reglas (*rule adjudication*), que consiste en resolver las controversias que surjan dentro del juego”.¹²

Mientras que los elementos de cada dimensión pueden ser observados de manera clara en el siguiente cuadro:

¹⁰ *Op. Cit.*, p. 36

¹¹ Shaheen Mozaffar and Andreas Schedler, “The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction” *International Political Science Review*, Vol. 23, No. 1, (Jan., 2002), p. 7

¹² *Ibidem*

Cuadro 1. Los tres niveles de la gobernanza electoral

1) Diseño de reglas	a) reglas de la competencia electoral
	Fórmula Magnitud del distrito Límites de los distritos Tamaño de la Asamblea Calendario electoral
2) Reglas de aplicación	b) Reglas de la gobernanza electoral
	Registro de electores Registro de partidos y candidatos Regulación de financiamiento de campañas Observación electoral Diseño de boleta o papeleta Mesas de votación o casillas Votación, escrutinio y cómputo Elección de los cuerpos electorales Autoridades de resolución de conflictos
3) Reglas de adjudicación	Registro de votantes, candidatos y partidos Registro de observadores electorales Campañas educativas sobre el voto Organización electoral Votación, escrutinio y reportes
	Admisión de controversias Tramitación y sustanciación de casos Publicación y ejecución de resoluciones y sentencias

Fuente: Cuadro tomado de Shaheen Mozaffar and Andreas Schedler, 2002, p. 8

Como se puede observar, el primer nivel corresponde al diseño del esquema institucional, mismo que repercute en el segundo nivel cuando se lleva a la práctica mientras que en el tercero se desahogan los conflictos que llegaran a surgir de la contienda electoral. Específicamente, los dos últimos niveles tienen una relación estrecha con los órganos electorales; el segundo con los órganos administrativos y el tercero con los jurisdiccionales.

La endeble democratización en la dimensión subnacional: la “cancha inclinada”

Si bien existe un notable interés de la literatura sobre los órganos electorales en México, aún hacen falta estudios a profundidad de cada uno de los estados de la república. Precisamente esta tesis se propone el análisis de la dimensión local en donde se presentan contextos de baja competitividad que alientan dudas sobre la vigencia de la democracia. Desde un aspecto procedimental ésta se entiende como “un acuerdo institucional en el que para llegar a las decisiones políticas, los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo”.¹³

Se han elaborado diversas categorías que intentan describir el régimen democrático como son: democracias aliberales, tuteladas, delegativas y excluyentes, sobre éstas Puhle ofrece las siguientes definiciones¹⁴:

1. La democracia excluyente: su criterio central es la universalidad del derecho al voto. La exclusión puede realizarse siguiendo varios criterios: los más frecuentes son los criterios étnicos, religiosos, o de género. Los más claros ejemplos han sido Suiza hasta 1971, el sur de Estados Unidos hasta 1964, Irlanda del Norte hasta 1972, Letonia y Tailandia a partir del 1992.
2. La democracia tutelada: en este tipo de una democracia defectuosa existen dominios reservados de fuerzas no democráticas que constituyen poderes y actores de veto, como los militares o distintos grupos oligárquicos tradicionales. Este tipo, aparte del clásico caso de la Turquía de Atatürk, ha sido frecuente en América Latina (hasta en el Chile de la actualidad, aunque en forma reducida) y en Asia del Sureste, aunque no tanto en las otras partes del mundo.
3. La democracia delegativa: en este tipo -no completamente idéntico con la noción de Guillermo O'Donnell (1994)- no funcionan los *checks and balances*. En la mayoría de los casos el Ejecutivo domina al poder legislativo y gobierna por decretos, como lo hicieron, en su época, los presidentes Menem y Yeltsin. Además faltan la independencia y el poder real de las cortes de justicia. Los casos clásicos son Argentina, Rusia o Corea del Sur.
4. La democracia aliberal: en este cuarto tipo no funcionan los mecanismos del Estado de derecho. Este es el tipo más frecuente en todas partes del mundo. Las violaciones a los criterios de la democracia liberal se realizan en dos ámbitos distintos: primero en el ámbito de las libertades políticas (en la arena pública) como la libertad de opinión, de información y de asociación, que forman parte de los derechos de participación política y por eso, al mismo tiempo, constituyen (y frecuentemente van juntos con otros) defectos por exclusión; y segundo, en el ámbito de las

¹³ Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper, 1947, p. 269

¹⁴ Hans-Jurgen Puhle, “Problemas de la consolidación democrática y democracias defectuosas”, en *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*. México: El Colegio de México/Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD)/UNAM, 2004, p. 11

garantías de las libertades de los ciudadanos frente al Estado, representadas por los derechos civiles y humanos, el acceso libre y eficiente a las instituciones del Estado de derecho y el principio de revisión judicial de las leyes.

Las conceptualizaciones anteriores, no obstante, consideran primordialmente la dimensión nacional, mientras que el nivel local o subnacional ha tenido abordajes teóricos fundamentales como el de Guillermo O'Donnell en su concepción de cómo se distribuye la democracia al interior del territorio nacional, lo cual puede dar lugar a una desigual distribución que colorea un mapa con distintas “zonas”:

Imaginemos un mapa de cada país donde las zonas color azul señalan un alto grado de presencia del estado, tanto en el aspecto funcional como territorial (es decir, un conjunto de burocracias razonablemente eficaces y la existencia de una legalidad efectiva), las verdes indican un alto grado de penetración territorial y una presencia mucho menor en términos funcionales y las marrones significan un nivel muy bajo o nulo de ambas dimensiones. De esta manera, en el mapa de Noruega, por ejemplo, prevalecería el azul; en el de Estados Unidos se vería una combinación de azul y verde, con importantes manchas marrones en el sur y en las grandes ciudades; en Brasil y Perú el color predominante sería el marrón (...)¹⁵

De lo anterior se desprende que existe una desigual distribución de la democratización en los países, lo cual se debe a varios factores, uno de ellos es la tradición democrática que priva en países europeos y en Estados Unidos, mientras que en Latinoamérica solo se puede hablar de algunos como Costa Rica y Uruguay. Más concretamente se refiere a la manera en que funciona el sistema representativo en las “zonas marrones”: “en los países con grandes áreas “marrones” las democracias se basan en un estado “esquizofrénico”, en el que se mezclan, funcional y territorialmente, importantes características democráticas y autoritarias”.¹⁶

Esta “esquizofrenia” es el resultado de mantener condiciones mínimas de la poliarquía pero acompañado con algunos elementos inequitativos en las condiciones de la competencia electoral.

¹⁵ Guillermo O'Donnell, “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”, *Desarrollo Económico*, Vol. XXXIII, n. 130, 1993, p. 11

¹⁶ *Op. Cit.* p. 12

Siguiendo en la lógica subnacional, de acuerdo con Levitsky y Way en los regímenes autoritarios competitivos, “las instituciones democráticas formales son vistas en general como el principal medio para obtener y ejercer la autoridad política. Sin embargo, los gobernantes violan estas reglas tan a menudo y en un grado tal, que el régimen no cumple con las normas convencionales mínimas de la democracia”¹⁷. Es decir, existe “cancha inclinada” en la competencia política, lo cual impide que la oposición tenga posibilidad de acceder al gobierno.

Sin embargo, a pesar de establecer límites a la competencia, estos regímenes no pueden clasificarse como autoritarios, es decir, debido a que se encuentran en un marco democrático común federal en países como Argentina y México, aunque con realidades locales con déficits democráticos. Ahora bien, las cuatro arenas donde se observa este juego sucio incluyen: la electoral, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los medios de comunicación.

En el primer aspecto, se debe resaltar que no existe un empleo del fraude masivo, sino que se emplean medidas que otorgan ventajas al partido en el gobierno, lo cual no evita la competitividad electoral, por el contrario genera resultados electorales cerrados¹⁸.

[...] en los regímenes autoritarios competitivos las elecciones suelen ser intensamente disputadas. Aun cuando el proceso electoral pueda estar caracterizado por abusos a gran escala del poder estatal, una cobertura sesgada de los medios de comunicación, el acoso —con frecuencia violento— a los candidatos y activistas de la oposición y una falta de transparencia generalizada, las elecciones se celebran con regularidad, son competitivas —ya que comúnmente participan los principales partidos y candidatos opositores—, y en general no se observa un fraude masivo.

La segunda arena es la Legislativa, en la cual a pesar de que el gobierno tiene mayoría, la oposición puede participar y expresar su inconformidad con las políticas aprobadas. Es decir, permite en un nivel muy bajo la presencia de la oposición en el Poder Legislativo: “en los regímenes autoritarios competitivos el Poder Legislativo suele ser relativamente débil, pero a veces se convierte en punto focal de la actividad opositora”¹⁹.

¹⁷ Steven Levitsky y Way, Lucan, A., *El aumento del autoritarismo competitivo*, Journal of Democracy, 2010, p. 7

¹⁸ *Op. Cit.*, p. 9

¹⁹ *Op. Cit.*, p. 10

La tercera arena es la del Poder Judicial, misma que se intenta controlar para restar la competencia a través del sometimiento de los tribunales para que apoyen resoluciones a favor del gobierno, a través de la cooptación. Finalmente, sobre los medios de comunicación, el Poder Ejecutivo intenta sofocar a los medios independientes a través de mecanismos sutiles de represión.

Una de las críticas sobre el concepto de autoritarismo competitivo es la relativa al término que evoca un régimen sin la posibilidad de competencia política: “El autoritarismo en estado puro implica un régimen no electoral (o con elecciones no competitivas), con importantes restricciones a la libertades civiles y políticas, y sin limitaciones significativas sobre el poder de los gobernantes”²⁰. Por lo cual solo recuperaremos la idea de inequidad en la competencia que califican los autores como “cancha inclinada” la cual significa una presión hacia las instituciones, concretamente para el caso de los órganos electorales en donde se alienta comportamientos parciales para ayudar a la continuidad del predominio del partido en el gobierno.

Los órganos electorales administrativos

Los órganos electorales son conceptualizados como “la autoridad suprema del Estado, especializada y en diversos grados autónoma, encargada de la función electoral que es ejercida por un complejo institucional que por lo general actúa con autonomía dentro del Poder Judicial y en algunos casos con independencia respecto de las tres clásicas ramas del poder público”.²¹

²⁰ Gervasoni, Carlos H., “Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: la medición y las causas de los regímenes subnacionales”, *Journal of Democracy en español*, 2011, vol. 3, p. 78

²¹ Augusto Hernández Becerra “Organismos electorales, en *Diccionario Electoral*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), San José, Costa Rica, 1989.

De acuerdo con López Pintor, dichos órganos tienen dos propósitos fundamentales: organizar y administrar las elecciones y, a largo plazo, generar confianza entre los partidos contendientes y entre el público y el gobierno²².

Precisamente, en esta tesis consideramos la confianza en las elecciones como el resultado de la administración autónoma de los OE administrativos, para lo cual ofrecemos tres vías de estudio: la jurídica, la política²³ y el análisis de su desempeño. La primera se trata del esquema legal sobre elementos fundamentales al status de los órganos, así como sus funciones y atribuciones que puede estar sancionado constitucionalmente o dentro de leyes secundarias. Mientras que la segunda vía se refiere al ejercicio de sus atribuciones, al contraste con situaciones relevantes que exhiben su fortaleza o debilidad considerando como eje la autonomía. Por último, el análisis del desempeño estudia las votaciones y razonamientos en temas de gran relevancia como las asignaciones de diputados de representación proporcional.

Ahora bien, podemos ubicar el surgimiento de los órganos electorales después de la I Guerra Mundial cuando a los parlamentos europeos se les retiró la función de autocalificación de las elecciones y la definición de los triunfos electorales²⁴. A partir de entonces comenzaron a extenderse alrededor del mundo debido a que son instituciones fundamentales para la democracia, ya que como lo señala López-Pintor en última instancia aseguran la gobernabilidad política.

La importancia de éstos es mayor en países en vías de consolidación democrática, debido a que contribuyen, entre otras cosas a “la reconciliación nacional, la estabilidad

²² Rafael López-Pintor, *Administración electoral y consolidación democrática*, Lima, 2004, p. 40

²³ Esta metodología es parte de un trabajo propio intitulado, *Los órganos electorales administrativos en México y los problemas de su autonomía: los casos del IEDF e IEEM*, México, IEEM, serie Investigaciones jurídico y político electorales, IEEM, México, 2016, la cual se revisita y modifica. Si bien, el empleo de la división política y legal ha sido empleada por autores como Hartlyn, McCoy y Mustillo quienes abordan el contexto latinoamericano bajo un análisis de tipo inferencial cuantitativo en este trabajo se privilegia la profundidad en cada uno de los casos.

²⁴ Carlos Alberto Urruty Navatta, “La importancia de los organismos electorales”, en *Revista de Derecho Electora*, n. 3 primer semestre 2007, p. 14.

política, la consolidación de la democracia, y el Estado de Derecho”²⁵. No obstante su función principal a largo plazo es la de ofrecer confianza y credibilidad en los resultados electorales.

En los últimos años se ha revalorado el análisis de la función electoral donde sobresalen los estudios comparados, dada la naturaleza del tema que permite contrastar sus elementos en las diferentes regiones y países²⁶.

La democratización y los órganos electorales

A partir de los procesos de democratización de la tercera ola, enfocados principalmente en América Latina, se puso mayor énfasis en los OE como instituciones cruciales para fortalecer la credibilidad de los procesos electorales. Es por ello que se hizo hincapié en la necesidad de su desempeño autónomo apartado del cuerpo gubernamental y sin injerencia partidista. Lo anterior significó en algunos casos la creación de instituciones independientes o el rediseño de las autoridades electorales existentes que conservaron su legitimidad.

México es un ejemplo de creación de nuevas instituciones electorales encargadas de la organización de las elecciones que anteriormente eran realizadas por el gobierno; mientras que en países como Uruguay y Chile “las autoridades electorales sirvieron como la entidad dirimente al declarar válidos los resultados de los referéndums constitucionales que señalaban el final de los gobiernos militares existentes”²⁷; es decir, mantuvieron las estructuras previas debido a su legitimidad al interior de la sociedad.

Si bien en Latinoamérica los órganos electorales estuvieron sometidos al control de los Ejecutivos esto no necesariamente ha ocurrido en otras regiones; es decir, debemos

²⁵ Rafael López-Pintor, *Administración electoral y consolidación democrática*, Lima, IDEA, 2004, p. 42

²⁶ Sarah Birch, *Electoral Management Bodies and the Electoral Integrity: Evidence from Eastern Europe and the Former Soviet Union*, University of Essex, 2007, p. 1 Disponible en: <http://www.essex.ac.uk/government/electoralmalpractice/>

²⁷ Rafael López-Pintor, *Op. Cit.*, p. 42

tener presente que los órganos electorales autónomos no dependen solamente de cómo se establezcan legalmente sino de las particularidades políticas de cada país. Los órganos electorales pueden ser mixtos o gubernamentales y no por ello pierden su legitimidad (los tres tipos de órganos electorales se explicarán puntualmente en el siguiente apartado).

En el caso del modelo mixto, se puede mencionar la administración electoral en Alemania, donde tres de las cuatro principales funciones son desarrolladas por el gobierno y solo una de ellas, la relativa a la delimitación de los distritos está encomendada a una comisión especial. Por último, el modelo de independencia es el que está más extendido y cuyos pioneros fueron Costa Rica y la India, después de la Segunda Guerra Mundial²⁸.

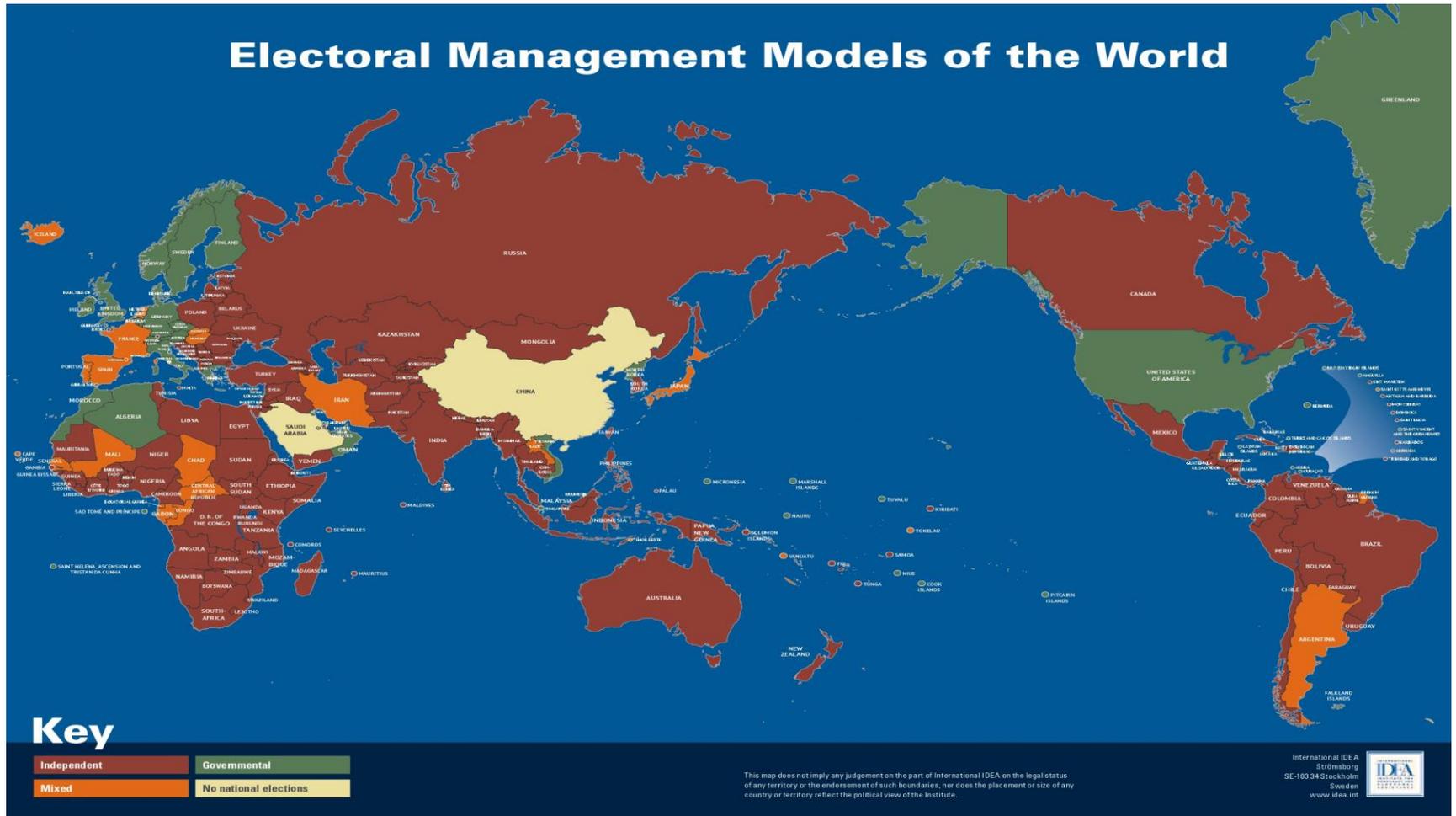
Las consecuencias que podemos observar de cada modelo no permiten establecer una superioridad de uno u otro. Como lo hemos expuesto, existen democracias consolidadas en las que los modelos de órgano electoral gubernamental y mixto están presentes, lo cual no quiere decir que no sean legítimos y funcionales.

El tipo de órgano electoral más extendido es el independiente ya que se encuentra presente en el 53% de las democracias, mientras que el 27% cuenta con el modelo mixto y el 20% presenta el modelo gubernamental²⁹. Es decir, la tendencia en el mundo es el modelo independiente, como se puede observar en el siguiente mapa.

²⁸ Sarah Birch, *Op. Cit.*, p. 5

²⁹ Rafael López-Pintor, *Op. Cit.*, p. 52

Figura 2. Órganos electorales en el mundo



Fuente: Mapa tomado de Idea internacional

El estudio de la autonomía

Autonomía significa la “libertad para gobernarse por sus propias leyes o fueros”³⁰, mientras que para la Real Academia de la Lengua Española (RAE), significa: “la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”. Es decir, para ser autónomo el órgano debe ser capaz de realizar sus funciones de manera libre de intromisiones y de acuerdo a los mecanismos legalmente señalados; lo cual genera certeza y certidumbre sobre su actuación y por lo tanto permite la confianza entre los partidos políticos y al interior de la ciudadanía.

En efecto, la autonomía es un tema clave para el análisis de los órganos electorales porque de ello depende gran parte de su legitimidad. No obstante, en el mismo sentido debemos tener presente el concepto de “independencia” debido a que suele existir un uso indistinto entre autonomía e independencia; sin embargo, si bien no son términos excluyentes, la independencia supone autonomía, ya que de acuerdo con la RAE la independencia se define como “la cualidad o condición de independiente”, y a éste último adjetivo es entendido como aquella condición en la que “se cuenta con autonomía”.

1.2 La vía jurídica

Desde esta perspectiva existen al menos dos aspectos que resultan relevantes para los órganos electorales: la primera se refiere a los órganos constitucionales autónomos y la segunda al diseño institucional sobre los cuales se abunda a continuación.

Los órganos constitucionales autónomos

³⁰ Joaquín Escriche, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, [recuperado el 10 de marzo de 2018 biblio.juridicas.unam.mx/]

De acuerdo con su fundamentación teórica, éstos se encuentran en una posición equiparable a la de los tres poderes de la unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), lo cual les otorga una jerarquía superior a órganos desconcentrados o dependientes de los poderes tradicionales³¹.

Para García Pelayo, existen al menos dos vertientes de estudio sobre los órganos constitucionales autónomos, el enfoque “minimalista” o negativo y el “maximalista”. En el primer caso se señala como elemento necesario para identificar a dichos órganos el hecho de que estén reconocidos en la Carta Magna, es decir de acuerdo con esta perspectiva cualquier entidad con reconocimiento constitucional puede considerarse como un órgano constitucional autónomo. Mientras que la perspectiva maximalista señala algunas características necesarias que deben cumplirse para ser considerados como tal, además del reconocimiento constitucional. En palabras de García Pelayo:

La perspectiva maximalista, señala que los únicos organismos constitucionales autónomos dignos de este nombre serían los que cumplen a cabalidad con cuatro características: rango constitucional, participación en la dirección política del Estado, presencia constitutiva y relaciones de coordinación con otros poderes. Por otro lado, existe un enfoque que podríamos llamar “negativo” o “minimalista” de acuerdo con el cual casi cualquier organismo explícitamente mencionado en la Constitución que no forma parte de uno de los tres poderes tradicionales del Estado sería automáticamente un organismo constitucional autónomo. Este punto de vista es “negativo” en tanto sostiene que lo que define a este tipo de organismos no es lo que son, sino lo que no son³².

Ambas perspectivas revisten una justificación técnica, misma que ha predominado en la mayoría de los países tanto en México y Latinoamérica y tal parece que lejos de ser una verdadera fuente de autonomía frente a los demás poderes públicos, simplemente se han configurado desde una perspectiva minimalista sin otorgarles las características necesarias

³¹ Los órganos constitucionales autónomos que existen en México son: El Banco de México (artículo 28 constitucional), desde 1993; El Instituto Federal Electoral (art. 41 constitucional), desde 1996; La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (art. 102 constitucional), desde 1999; El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (artículo 26 constitucional), desde 2008. José R. Castelazo, entrevista “Organismos Constitucionales Autónomos”, p. 6 [Recuperado el 10 de marzo de 2018 de <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/semanales/boletinmartes8.pdf>]

³² Citado en John Ackerman, *Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina*, IJ-UNAM, 3-21 Recuperado el 10 de marzo de 2018 de <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2834/5.pdf>

que demanda su superioridad jerárquica dentro del Estado³³. Es decir, pese a que se establecieron con la idea de ser elementos que contribuyeran a la autonomía en ciertos temas, su existencia no ha sido una solución contundente dado que no se les ha dado los elementos necesarios para garantizar su trabajo. Así lo expresa Pedroza de la Llave:

Del esquema legal de los órganos autónomos ya existentes, no se desprende cuál es el fin que motivó su creación. Esto es, no queda claro si lo que se buscaba era entender a la división de poderes como frenos y contrapesos ante la actuación de otros poderes; o bien, si se quería producir entes completamente aislados, independientes, intocables para los demás poderes y entidades públicas³⁴.

El diseño institucional de los órganos electorales

El diseño institucional se basa en la idea de armonizar los objetivos fundamentales con las características técnicas y funcionales de dichos órganos para que promuevan efectos vinculantes con los demás actores e instituciones. No obstante, diseñar un órgano electoral se trata de una labor compleja, especialmente en los países en desarrollo, dado que no han conseguido una normalidad democrática, y requieren de mayor esfuerzo para su consolidación.

El análisis del diseño institucional se limita a ser una herramienta metodológica que nos permite evaluar aquellos órganos electorales que presentan mejores elementos que idealmente permitirían la consolidación democrática. Es decir, tiene la limitante de que se trata de una evaluación que toma por base la normatividad y no su ejercicio.

³³ En el caso mexicano se debe tener en cuenta que de acuerdo con el fallo de la Suprema Corte de Justicia sobre la controversia constitucional 31/2006, se señalan como características esenciales de dichos órganos, las siguientes: deben ser establecidos directamente por la Constitución mexicana; deben mantener con los órganos del Estado relaciones de coordinación; deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera, y deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad. Citado en César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México, UNAM-IIJ/IEPC Jalisco, 2010, p. 45

³⁴ Citado en: Ileana Moreno Ramírez, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005.

Con base en lo anterior, los elementos del arreglo institucional de los órganos electorales que se abordan en este trabajo son los siguientes³⁵:

- a) La posición del órgano dentro del aparato estatal;
- b) El tipo de órgano electoral
- c) Autonomía;
- d) Facultades;
- e) Profesionalización, y
- f) Financiamiento

En adelante explicaremos cada uno de ellos.

a) La posición del órgano dentro del aparato estatal

En diversos países, la función electoral ha sido establecida como un “Poder” al lado de los tres tradicionales, como sucede en Venezuela y Nicaragua. Otros se han ubicado bajo el Poder Judicial (Argentina Brasil y Paraguay) y la gran mayoría en Latinoamérica ha adquirido estatus de órganos autónomos³⁶. Lo determinante es el contexto para establecer qué es lo deseable, si poner a los órganos electorales al lado de los tres Poderes de la Unión o establecerlos dentro del Poder Judicial, o simplemente dejarlos como órganos autónomos. Si bien su reconocimiento como un Poder puede dar mayores garantías de independencia, lo cierto es que el objetivo principal es que no se encuentren dentro de las funciones del gobierno para evitar el fenómeno de ser juez y parte, esquema que debe ser rebasado³⁷.

b) El tipo de órgano electoral

³⁵ La selección de las variables se realizó tomando como eje el tema de la autonomía y retoman elementos similares de los siguientes trabajos: Juan Jaramillo, “Los órganos electorales supremos”; Rafael López-Pintor, *Administración electoral y consolidación democrática*; y Rosa María Mirón Lince *Democracia en clave electoral. La ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*, México, TEPJF, 2011

³⁶ Juan Jaramillo, *Op. Cit.*, p. 411

³⁷ Augusto Hernández Becerra, “Organismos electorales, en *Diccionario Electoral*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), San José, Costa Rica, 1989, p. 502

Existen tres modelos de órganos electorales: independiente, gubernamental y el mixto.³⁸

El independiente, lo es institucionalmente. Además de ser autónomo del poder ejecutivo, define y administra su propio presupuesto. No rinde cuenta alguna al gobierno o departamento gubernamental y si lo hace tal vez sea a la legislatura, poder judicial o al jefe del Estado (en el caso de un sistema parlamentario). Este modelo está integrado por agentes ajenos al gobierno en turno.

El tipo gubernamental, el poder ejecutivo administra las elecciones por medio del ministro del interior, su similar o alguna otra autoridad perteneciente al gobierno. Tiene presencia a nivel nacional, está dirigido por un funcionario perteneciente al gobierno y rinde cuentas ante el ministerio del gabinete. Su presupuesto le es designado.

Por último, el diseño híbrido o mixto, compuesto por dos partes (una política y una local). La pieza política se encarga de monitorear y supervisar que nada se salga de los planes, es independiente del poder ejecutivo. La segunda parte se encarga de implementar a nivel local el proceso electoral, ubicado en un departamento del gobierno estatal, provincial o según sea el caso.

Desde una perspectiva comparada, el modelo de administración electoral gubernamental desarrollado exclusivamente por el Poder Ejecutivo, que cada vez se presenta en menos países; mientras que la tendencia a nivel mundial es incorporar órganos electorales autónomos, “independientes del Ejecutivo, que incluyen a representantes de los partidos políticos, y cuyo personal está compuesto, en su mayoría, por profesionales y funcionarios del Estado”³⁹.

c) Autonomía

De acuerdo con Cárdenas, Pérez y Carbonell, existen cuatro ámbitos de autonomía que deben ser considerados en el estudio de los órganos electorales⁴⁰:

- 1) La política, que se refiere, por un lado, a la calidad que tiene el órgano electoral de ejercer su función en forma independiente, sin sujeción a otro órgano, y por el otro, a que la normatividad le otorgue el carácter de máxima autoridad en la materia;
- 2) La financiera, que garantiza la independencia económica del órgano, manifiesta, por lo menos, mediante la aprobación de su presupuesto y la distribución del mismo;
- 3) La jurídica, que implica la capacidad del órgano electoral para autodeterminarse reglamentariamente, y

³⁸ Alan Wall, *et. Al. Electoral management design: The international IDEA handbook*, IDEA, Sweden, 2006, p. 7

³⁹ Rafael López-Pintor, *op. Cit.*,, p. 13

⁴⁰ Citado de: Rosa María Mirón Lince, *Democracia en clave electoral: la ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*, México, TEPJF, 2011a, p. 362

4) La administrativa, esto es, la facultad del órgano electoral de establecer los parámetros de su organización interna y de decidir sobre sus recursos materiales y humanos.

d) Facultades

De acuerdo con López-Pintor, los órganos electorales dentro de un sistema democrático deben cumplir principalmente con dos funciones. La primera es la administración del proceso electoral, que incluye desde el registro de los involucrados hasta el cómputo de los resultados, pasando por la contienda electoral. La segunda, y más a largo plazo, es generar confianza entre los partidos políticos y también en el electorado⁴¹. Es decir, debido a que el correcto ejercicio de sus atribuciones administrativas redundará en mayor credibilidad y confianza en el sistema político, el cabal cumplimiento de éstas es de suma importancia.

Aunado a las funciones administrativas existe otra serie de temas que se relacionan con cuestiones de control político, tales como la elaboración de su presupuesto, la iniciativa legal y la facultad de distritación⁴². Es decir, los órganos electorales no pueden ser conceptualizados como entes técnicos con funciones eminentemente administrativas, sino que han adquirido un rol de instituciones políticas de primer orden.

e) Profesionalización

En este tema se encuentran aspectos como la presencia de una Contraloría, Órgano de transparencia y el Servicio Profesional. Respecto a la primera, cuando no depende de los funcionarios electorales, es señal de profesionalización ya que existe rendición de cuentas; aunque puede derivar en injerencias por parte de quien tiene a cargo la contraloría (por ejemplo el Legislativo). Por otra parte, la existencia de un órgano de transparencia obliga a los órganos electorales a no transgredir los principios del régimen democrático (como por ejemplo, el uso adecuado de los recursos públicos) del cual forman parte. Por último, el

⁴¹ Rafael López-Pintor, *Electoral management bodies as institutions of governance*, UNDP-IFES, 2000, p. 140

⁴² Rosa María Mirón Lince, *op. Cit.*, p. 32

Servicio Profesional ha sido adoptado para generar capital humano con los conocimientos que demanda la función electoral⁴³. En suma, la profesionalización de los funcionarios electorales es necesaria, debido a la complejización de la función electoral.

f) Financiamiento

Un elemento fundamental en el funcionamiento de los órganos electorales es el relativo a los recursos económicos con los que cuenta, la autonomía presupuestaria puede medirse observando la libertad para determinar su propio presupuesto. De acuerdo con Wall, “el hecho de que un órgano tenga control sobre sus recursos y operaciones fortalece su credibilidad y puede ayudar a que se efectúe una repartición oportuna de fondos electorales”⁴⁴. Sin embargo, no es común que la autoridad electoral tenga la facultad de fijar su propio presupuesto, de acuerdo con el estudio citado que realizó Jaramillo, de 18 países latinoamericanos solo en cinco de ellos (Costa Rica, República Dominicana, Venezuela, El Salvador y Brasil) dichos órganos tienen la libertad de que su proyecto de presupuesto sea incorporado de manera directa al proyecto que se presenta al Congreso, sin que el Ejecutivo pueda corregirlo⁴⁵.

El método más usual para determinar los recursos con que contará el órgano se limita a que éste realice un anteproyecto de presupuesto que será sometido a consideración del Ejecutivo o Legislativo, según sea el caso. Finalmente, no se puede pasar por alto el caso particular de Guatemala, donde dicho ente cuenta con una asignación anual, no menor de 0.5% del presupuesto general, para cubrir los gastos de su funcionamiento y de procesos electorales⁴⁶. Modelo que lo exime del cabildeo político y le asegura un monto económico independientemente de la relación que guarde con las fuerzas políticas.

⁴³ César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello (Coords.), *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, UNAM, México, 2010, p. 147

⁴⁴ Alan Wall, *et. Al. Op. Cit.*, p. 23

⁴⁵ Juan Jaramillo, *Op. Cit.*, p. 382

⁴⁶ *Op. Cit.*, p. 381

1.3 La vía política

Debido a que la perspectiva jurídica-conceptual se limita a considerar si se encuentran sancionados legalmente y no analiza su ejercicio, es necesario considerar una justificación de índole política; es decir considerar la autonomía no solo como un estatus jerárquico dentro del Estado, sino como una “barrera para impedir la prepotente capacidad de influencia y condicionamiento que ejercen los partidos políticos dentro de cualquier democracia”⁴⁷. Desde el punto de vista jurídico antes expuesto el reconocimiento dentro de la Carta Magna representaría una medida suficiente para asegurarla.

La perspectiva política propone analizar las tensiones derivadas de la práctica de la autonomía. Los entes que se encuentran en dicha tensión son los partidos políticos, Poder Legislativo y Poder Ejecutivo los cuales (en el contexto mexicano) parecen no estar acostumbrados a convivir con instituciones autónomas. Esta perspectiva, de acuerdo con Woldenberg considera que “la práctica de la autonomía es lo que hace la autonomía”⁴⁸. Es decir, para evaluarla es preciso observar la tensión que da lugar a su afirmación o transgresión en momentos relevantes. En cuya dimensión se encuentran los siguientes aspectos:

- a) Contexto político: sistema de partidos y Congreso,
- b) Nombramiento y destitución de consejeros electorales

Sobre el sistema de partidos Sartori⁴⁹ nos dice: los partidos no constituyen un “sistema”, pues sino cuando son partes (en plural), y un sistema de partidos es precisamente el *sistema de interacciones* que es resultado de la competencia entre partidos. En su clasificación atiende tanto a criterios cualitativos como cuantitativos al proponer los sistemas⁵⁰:

- 1.- De partido único
- 2.- De partido hegemónico

⁴⁷ César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *op. Cit.*, p. 39

⁴⁸ Entrevista con Mtro. José Woldenberg Karakowsky, en Ciudad Universitaria, Coyoacán, D.F. el 20 de enero de 2014 realizada por el autor.

⁴⁹ Giovanni Sartori, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza, 2005, p. 67

⁵⁰ Giovanni Sartori, *Op. Cit.*, p. 158

- 3.- De partido predominante
- 4.- Bipartidista
- 5.- De pluralismo limitado
- 6.- De pluralismo polarizado
- 7.- De atomización partidista

Los primeros dos son sistemas no competitivos, mientras que los restantes cinco sí lo son. Cabe distinguir que la competitividad es un estado concreto del juego, mientras que la competencia es una estructura o una regla del juego⁵¹. Los sistemas no competitivos tienen una característica que los distingue y separa de los competitivos: el hecho de que el poder no está en juego. Del análisis que realiza Sartori, nos interesa destacar la línea fronteriza entre los sistemas de partido predominante y el de partido hegemónico, ya que es la que divide la competitividad de la no competitividad.

De acuerdo con el análisis empírico que realiza Sartori, ha existido una tendencia muy marcada hacia el abuso del término partido dominante –por la confusión del partido con el sistema de partidos- cuando lo que se quería expresar era simplemente un predominio.

Además, señala como características a favor del empleo de este último⁵²: a) existen partidos legales y legítimos, competidores del partido predominante, b) la permanencia monopolista del poder del mismo partido, elección tras elección sin que se pueda imputar al juego sucio o fraude, c) el partido en el poder se ve constantemente apoyado por una mayoría de votantes para ganar la mayoría de los escaños, d) el partido predominante puede, en cualquier momento, cesar de ser predominante, ya que se trata de un sistema competitivo.

b) La selección y remoción de consejeros electorales

⁵¹ Giovanni Sartori, *Op. Cit.*, p. 264.

⁵² Giovanni Sartori, *Op. Cit.*, p. 249

De acuerdo con Estévez y Magar se pueden ubicar dos modelos de integración del máximo órgano de dirección de los órganos electorales: el *party watchdog* y *ombudsman*⁵³. El primero está basado en una integración partidizada, donde lo importante es que todas las fuerzas políticas tengan representación; idealmente por medio de la suma de parcialidades se llegaría a un equilibrio de posiciones y por lo tanto a la credibilidad electoral. Por otra parte, el *ombudsman* es un modelo que privilegia la integración del máximo órgano de dirección por profesionales expertos en materia electoral y apartidistas insertos en modelos de administración electoral independientes⁵⁴.

Además del modelo de selección, existen otros elementos a considerar en la integración de los órganos de dirección de las autoridades electorales, tales como son⁵⁵:

- 1) El número de actores políticos encargados de designar a los funcionarios. Si depende exclusivamente de un poder o de una persona la definición será poco transparente, siempre que no sea ratificado por otro ente;
- 2) El tiempo por el que son electos los funcionarios en relación con los órganos que los eligen, es decir, si su período es menor o igual al de los electores serán menos independientes porque podrían reclamar un tipo de comportamiento al interior del Consejo;
- 3) La relevancia del Poder Judicial y la sociedad civil en la elección de los funcionarios, cuando estos son propuestos por una consulta ciudadana, mayor será la legitimidad de los funcionarios, mientras que si recae en el Congreso, tendrá un carácter menos inclusivo, y si es a propuesta del ejecutivo (u otro) será menos autónomo y legítimo.

Cuando la decisión está en manos de varios entes puede considerarse más plural y legítima que cuando solo es una autoridad quien decide porque da mayor espacio a la negociación entre las diferentes fuerzas políticas. Mientras que si el tiempo para el cual fueron electos coincide con el de aquéllos quienes los designaron puede dar lugar a un “cobro de favores” en el que se les exija un determinado comportamiento por haberlos apoyado, lo cual difícilmente puede ocurrir cuando son electos por periodos no coincidentes.

⁵³ Federico Estévez y Eric Magar, “Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico’s Federal Election Institute”, *Electoral Studies* 27, 2008, p. 24

⁵⁴ *Op. Cit.*, p. 26

⁵⁵ Guillermo Rosas, “Trust in elections and the institutional of electoral authorities: Evidence from Latin America”. *Electoral Studies* 29, Department of Government, University of Essex UK, 2010, p. 79

Por último, la inclusión del Poder Judicial y de la sociedad civil en la designación supone la apertura de los entes políticos hacia otros que guardan mayor neutralidad, ya que en el caso del Poder Judicial se trata de un contrapeso natural a los poderes Ejecutivo y Legislativo, mientras que la sociedad civil pugnará por perfiles más profesionales.

En el caso de la destitución, se debe considerar que es un recurso extremo pero legítimo que se puede emplear ante acciones que lesionen los principios rectores de los institutos; sin embargo, hay que observar si en dichos episodios se atiende a criterios de justicia o son motivos políticos los que dan lugar a ello. Así como también, es importante considerar si se toman en cuenta los mecanismos legales para su aplicación o son acuerdos políticos los que priman. A partir de estos episodios podemos observar los intentos de intromisión de los partidos y gobernadores así como el descontento hacia ellos por un comportamiento poco afín a sus intereses.

1.4. El desempeño faccioso vs desempeño imparcial de los órganos electorales

Asignación de diputados de representación proporcional

Una de las decisiones más importantes que concentran las autoridades electorales administrativas es la asignación de diputados de representación proporcional (RP). En donde los órganos electorales entran en conflicto al decidir cómo realizar dicha asignación que puede significar la obtención de la mayoría al interior del Congreso local, especialmente para el partido en el gobierno quien requiere de la aprobación de sus políticas. En este sentido es pertinente considerar la sobrerrepresentación en la relación de votos con escaños.

Las decisiones que toman los órganos electorales estatales entran en una lógica que se encuentra influenciada por los actores políticos locales: partidos, gobernador, Congreso local. Por lo cual el análisis de la interacción de entre dichos entes nos ofrece un elemento lo suficientemente sólido para juzgar la autonomía del organismo local.

CAPÍTULO 2

La autonomía de las autoridades electorales en sistemas de partidos predominantes en México. Los casos de Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Baja California y Veracruz

En este capítulo aplicamos el enfoque descrito previamente que se caracteriza por revisar los esquemas legales así como sendas reformas, posteriormente nos enfocamos en las realidades políticas y finalmente se revisa la imparcialidad de la actuación de los organismos electorales.

En la primera parte, se revisan las legislaciones de sendos estados desde el surgimiento de los organismos electorales y sus sucesivas reformas electorales para evaluar las previsiones que existían y sus transformaciones que en muchas ocasiones beneficiaron a los partidos en el poder. Como se presentó en el apartado anterior, el diseño institucional es un primer acercamiento, el armazón, de los organismos electorales. Mientras que

Este capítulo concentra la mayor parte de este trabajo en gran medida porque concentra los cinco estudios de caso y posteriormente se aborda el estudio comparativo que rescata los principales elementos que se encontraron en la revisión de los casos.

2.1 El Instituto Electoral del Distrito Federal 1999-2014

2.1.1 Vía jurídica

Ley electoral de 1999

Derivado de las propuestas que la *Comisión de Participación Ciudadana*, presentada por los partidos con representación en la Asamblea, se aprobó el Código Electoral capitalino en 1999, mismo que será abordado en este apartado enfocándonos en el diseño institucional del órgano electoral local. Como se estableció en el apartado anterior, las variables de análisis serán:

- a) La posición del órgano dentro del aparato estatal,
- b) La organización de las elecciones,
- c) Autonomía: jurídica, financiera, administrativa,
- d) facultades,
- e) profesionalización,
- f) financiamiento.

Respecto al primer inciso, el IEDF es un “organismo público dotado de personalidad jurídica” de acuerdo con el Código electoral de 1999, en su artículo 52, es decir que se ajusta a la directriz que en lo federal se establecía como un ente autónomo de los poderes de la unión.

Mientras que de acuerdo con el inciso b, el IEDF es un ente autónomo que desarrolla los comicios en la capital. Y la independencia y autonomía, inciso c, pueden verse reflejadas en la integración del Consejo General (autonomía política), que se realizaba por las propuestas de los grupos parlamentarios al interior de la ALDF, y en lo que respecta a la autonomía financiera, jurídica y administrativa, el órgano también contaba con dichas facultades. Lo anterior se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Diseño institucional del IEDF

Año	Ubicación dentro del Estado	Autonomía a) Política	Autonomía b) Financiera	Autonomía c) Jurídica (Reglamenta la ley electoral)	Autonomía d) Administrativa
1999	Organismo público dotado de personalidad jurídica	El consejo General es integrado por las propuestas que surgen de los grupos parlamentarios sin influencia del Jefe de Gobierno (CEDF, art. 55)	El consejero presidente sometía a consideración del Consejo el proyecto de presupuesto para su aprobación (CEDF, art. 71, j y k)	Sí (CEDF, art. 60, t)	Sí (CEDF, art. 60, a)

Fuente: Elaboración propia con base en el Código Electoral del Distrito Federal de 1999

En el inciso a, relativo a la selección y remoción de consejeros en el primer código electoral del Distrito Federal se designaron seis consejeros electorales y un consejero

presidente como integrantes del Consejo General del IEDF. Mientras que la entidad nominadora serían los grupos parlamentarios de la ALDF, instancia que también es la encargada de la aprobación de dichas propuestas por medio de las 2/3 partes de sus integrantes. Resulta importante que en lo relativo a la selección se haya previsto el caso en el que no hubiese acuerdo después de tres rondas de votación sería por sorteo. La duración del cargo sería de 7 años sin reelección.

En el mismo inciso, se consideran los requisitos de elegibilidad de los aspirantes a integrar el Consejo. De entre ellas se señala que deberán contar con título profesional así como experiencia en materia político-electoral. Por otra parte, establece la limitante a quienes hubieran sido candidatos a puestos de elección popular así como el desempeño de un cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político, ambas previsiones por cinco años previos a la designación. Mientras que se limitaba a un año el tiempo que debería transcurrir previo a la designación en caso de haber sido servidor público para aspirar al cargo.

Por último, estaba prohibida la actividad política de los consejeros electorales, ya que se quería generar profesionalismo y neutralidad. Lo anterior se puede observar en los cuadros siguientes.

Cuadro 3. Integración del Consejo General del IEDF

Año	Número de consejeros electorales	Entidad nominadora	Entidad que aprueba las propuestas	¿Mayoría especial para el nombramiento?	Duración del cargo	Organismo que puede remover a los consejeros
1999	1 Consejero Presidente y 6 Consejeros electorales (CEDF, art. 55)	Grupos parlamentarios de la ALDF (CEDF, art. 55, I)	ALDF (CEDF, art. 55, I)	2/3 partes de la ALDF y por sorteo si después de tres rondas de votaciones no se llegara a acuerdo (CEDF, art. 55, I)	7 años improrrogables (CEDF, art. 55, II)	No especificado

Fuente: Elaboración propia con base en el Código Electoral del Distrito Federal de 1999

Cuadro 4. Requisitos de elegibilidad de los Consejeros Electorales del IEDF

Año	Experiencia en materia político-electoral	No haber sido candidato a cargo alguno de elección popular	No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político	No haber sido servidor público	¿Prohíbe la actividad política a sus miembros?
1999	Título profesional y experiencia en materia político-electoral (CEDF, art. 56, d)	5 años anteriores a la designación (CEDF, art. 56, h)	5 años anteriores a la designación (CEDF, art. 56, g)	1 año anterior a la designación (CEDF, art. 56, j)	Sí (CEDF art-57, a)

Fuente: Elaboración propia con base en el Código Electoral del Distrito Federal de 1999

Por otra parte, en el inciso e, relativo a las facultades, se recupera la posibilidad de reglamentar la ley electoral, la de proponer leyes, la distritación, así como también tres facultades relativas a la reglamentación de los partidos como son la personalidad jurídica, la decisión sobre conflictos internos y el financiamiento de éstos, los cuales se exponen en el siguiente cuadro.

Cuadro 5. Facultades del Consejo General del IEDF

Año	¿Reglamenta la ley electoral?	¿Tiene iniciativa legal?	Facultad de distritación	¿Otorga o extingue personería a partidos políticos?	¿Decide sobre conflictos internos de los partidos políticos?	¿Controla o participa en el control de las finanzas de los partidos?
1999	Sí (CEDF, art. 60, t)	Sí (CEDF, art. 60, s)	Sí (CEDF, art. 60, e)	Sí (CEDF, art. 60, g)	No	Sí (CEDF, art. 30)

Fuente: Elaboración propia con base en el Código Electoral del Distrito Federal de 1999

En el último inciso se aborda la profesionalización del órgano electoral a través de tres elementos: el Servicio Profesional Electoral, la existencia de Contraloría y el órgano de transparencia. Mismos que fueron incluidos desde la creación del IEDF. Se destaca el hecho de que la Contraloría dependa del Consejo General, lo cual elimina la posibilidad de que un órgano político intente influir a través de este elemento.

Cuadro 6. Profesionalización IEDF

Entidad federativa	Servicio Profesional Electoral (SPE)	Contraloría (dependiente de)	Órgano de transparencia
Distrito Federal	Sí (CEDF, art. 129)	No	No

Fuente: Elaboración propia con base en el Código Electoral del Distrito Federal de 1999

Derivado del análisis del primer Código Electoral del Distrito Federal, hemos identificado los principales elementos del diseño institucional del órgano electoral, de éste sobresalen varios aspectos, tales como: el establecimiento del sorteo como medio para destrabar las votaciones en caso de que no se llegara a acuerdo en la designación de consejeros, esta previsión no estaba presente en la legislación federal, de modo que representó en ese momento un avance en el proceso de elección.

Mientras que, en cuanto a los requisitos para acceder al cargo, se estableció la limitante de cinco años sobre haber sido candidato a cargo alguno de elección popular y de haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político, previos a la designación. En el aspecto sobre haber sido servidor público sólo consideraba un año como restricción.

Respecto a las facultades, resalta la de iniciativa legal, misma que es una previsión de avanzada que no había sido incluida en el plano federal. Por último, en el aspecto de la profesionalización del órgano se estableció el Servicio Profesional Electoral, una contraloría dependiente del Consejo General y un ente de transparencia. Con lo que el IEDF evidenciaba su compromiso con el mejoramiento de los procesos al interior, así como con la generación de capital humano capaz de desempeñar las labores propias a la materia electoral.

Luego de la aprobación del código electoral sucedieron tres reformas que no modificaron sustancialmente el régimen de 1999. La primera fue una adecuación del Código a la acción de inconstitucionalidad por el Comité Ejecutivo Nacional del PRI en

contra de la Asamblea Legislativa y el Jefe de gobierno del Distrito Federal por considerar que iban más allá de sus competencias, de acuerdo con lo previsto por la legislación local⁵⁶.

Mientras que la segunda, fue para hacerlo congruente con el nuevo Estatuto de Gobierno, aprobado por el Congreso de la Unión, relativos a las demarcaciones territoriales (sustituía a los consejos de gobierno por los jefes delegacionales), el financiamiento a partidos, el inicio del año electoral.

La última de dichas reformas se dio para realizar un ajuste estrictamente técnico y de racionalidad administrativa consistente en modificar la obligación de realizar un “estudio de factibilidad” para crear un Registro Electoral local y la emisión de credenciales para los capitalinos, lo que fue reemplazando por un convenio de colaboración con el IFE adoptando el padrón federal y la credencial que éste emite⁵⁷.

Por lo anterior, en adelante nos referiremos a las dos reformas electorales de 2003 que modificaron aspectos relacionados con el órgano electoral local.

Las reformas electorales de octubre y diciembre de 2003

La iniciativa para la reforma electoral de octubre de 2003 introdujo importantes cambios sobre el órgano electoral local, mismos que se relacionan con la adecuación de la estructura y funciones del IEDF.⁵⁸ Respecto al primer punto destacan las modificaciones relativas a la Contraloría, el Secretario Ejecutivo y los requisitos para acceder al cargo de consejero electoral.

Respecto a la Contraloría, ésta no se encontraba en el Código Electoral de 1999 aunque fue creada a instancia del Consejo General que estaba facultado para ello, sin embargo, con la mencionada reforma se introduce en la legislación electoral en el artículo

⁵⁶ Acción de inconstitucionalidad 5/99, Diario Oficial de la Federación, 26 de abril 1999

⁵⁷ Rosa María Mirón Lince, “El código electoral del Distrito Federal ¿Legislación a la medida?”, en Peschard, Jacqueline, (coord.) *El federalismo electoral en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/FCPyS-UNAM, p. 270 y el Código Electoral (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 18 enero 2001)

⁵⁸ *Op. Cit.*, p. 274

54, c). En segundo lugar, respecto al Secretario Ejecutivo, de acuerdo con el artículo 60 del Código se disponía que el Consejo General, a propuesta del consejero presidente, fuera el órgano encargado de su designación (eliminando el período del encargo que anteriormente era de 7 años, igual que los consejeros, para que dependiera completamente de los consejeros).⁵⁹

Por último, en lo que respecta a los requisitos para aspirar al cargo de consejero, se redujo el número de años previos a la designación tanto en la limitación sobre no haber sido candidato a cargo alguno de elección popular pasó de 5 a solo un año (artículo 56, h). Mientras que en la limitante de haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político se redujo de 5 a 3 años (artículo 56, g). Las demás variables que aquí se consideran permanecieron sin modificación, en adelante se analiza la reforma electoral capitalina de diciembre de 2003.

La reforma de diciembre actuó en dos aspectos principalmente: el recorte presupuestal al órgano, así como en la reducción de su autonomía a través de la creación de una Junta Ejecutiva que concentraría las principales tareas operativas en detrimento del Consejo General. Las cuales tienen que ver con dos de nuestras variables: la autonomía y financiamiento.

Respecto a la Junta Ejecutiva en el artículo 74 Bis, se mencionaba que sería: “presidida por el Presidente del Instituto y se integraría por el Secretario Ejecutivo, quien será el Secretario de la Junta y los Directores Ejecutivos. Sus decisiones se tomarán por mayoría de votos y, en caso de empate, el Presidente del Instituto tendrá voto de calidad”.

Sus atribuciones resultaban un filtro al funcionamiento del Consejo General, especialmente la relativa a la elaboración del anteproyecto de presupuesto del instituto, el cual se encomendaba a dicha Junta y el Consejo solo votaba a favor o en contra del mismo, sin incidir directamente en su elaboración (CEDF artículo 74 Ter. II).

⁵⁹ *Op. Cit.*, p. 275

Por otra parte, en lo relativo a las comisiones del Consejo, se redujo la influencia de éste a vigilar, mientras que antes se contemplaba la facultad de “revisión, adecuación y supervisión” de aquéllas. Se reordenaron las comisiones, en primer lugar la de Administración se separó de la del Servicio Profesional Electoral; en segundo lugar, la de Organización Electoral y Geografía Electoral se unieron en una sola (ésta última estaba unida a la de Colaboración Registral) (CEDF artículo 63). Lo anterior bajo el argumento de “evitar la dispersión de funciones, dejándole aquéllas que son necesarias para la operación del Instituto”.

La reforma electoral de 2005

La reforma electoral de octubre de 2005 tuvo importantes cambios respecto a la regulación de precampañas, agrupaciones políticas locales, medios de impugnación, entre otras. Sin embargo, en lo que se refiere al órgano electoral sobresalen los cambios en los requisitos para la integración del Consejo en dos puntos:

La experiencia de los candidatos a consejeros electorales, misma que incluía título profesional con al menos un año de antigüedad, así como la exigencia de “conocimientos acreditables” en lugar de simplemente “experiencia” como se señalaba previamente. En segundo lugar, respecto a los servidores públicos amplió de uno a tres años el lapso requerido después de la separación del cargo para aspirar al consejo, así como también se definió que “por cargos de dirección se entendería los correspondientes al nivel de dirección general y superiores o cualquier otro similar”. Lo anterior se sintetiza en el siguiente cuadro:

Cuadro 7. Requisitos de elegibilidad de los Consejeros Electorales

Año	Experiencia en materia político-electoral	No haber sido candidato a cargo alguno de elección popular	No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político	No haber sido servidor público	¿Prohíbe la actividad política a sus miembros?
-----	---	--	--	--------------------------------	--

2005	Título profesional con un año de anterioridad al nombramiento y conocimientos acreditables en la materia político-electoral (Artículo 56. d)	Cinco años anteriores a la designación (Artículo 56. h)	Los cinco años inmediatos anteriores a la designación (Artículo 56, g)	Tres años anteriores a la designación (Artículo 56. j)	Sí (Artículo 57. a)
------	--	---	--	--	---------------------

Fuente: Elaboración propia con base en el Código Electoral del Distrito Federal de 2005

La reforma electoral de 2008

La reforma de 2008 fue resultado de una serie de iniciativas de 2006 y 2007, un foro que se convocó sobre el tema (llevado a cabo del 2 al 9 de mayo de 2007), las propuestas del Consejo General, así como las experiencias de las reformas pasadas. Se trató de una reforma que transformó sustantivamente la estructura de la ley electoral previa y que tuvo repercusiones importantes para el Instituto Electoral. La ley electoral estuvo dividida en seis apartados, el cuarto estuvo enfocado al órgano electoral capitalino⁶⁰:

Considerando al diseño institucional del IEDF, hubo una modificación importante: se suprimió del texto la facultad de propuesta que tenían los grupos parlamentarios que permaneció vigente desde 1999 para quedar solamente como resultado de una amplia consulta pública (artículo 89). Si bien en los hechos ello no ha implicado un alejamiento de los grupos parlamentarios o de los partidos políticos sobre este tema, es de destacar que se haya decidido suprimir esta previsión.

Mientras que en lo relativo a los recursos del instituto se confirmaba que fuera la Junta Ejecutiva la instancia que elaborara el anteproyecto de presupuesto y que el Consejo General la aprobara o rechazara, como se dispuso desde 2003 (artículo 108, IX). Esta atribución, como señalamos previamente, fue suprimida al Consejo General y se le otorgó a la Junta Ejecutiva para minar la autonomía del IEDF.

En lo que respecta a la integración del Consejo General del IEDF se produjeron algunas modificaciones: en primer lugar, la obligación de que la elección se diera de

⁶⁰ Libro primero: Disposiciones generales; Libro segundo: Del sistema electoral; Libro tercero: De las asociaciones políticas; Libro cuarto: Del Instituto Electoral del Distrito Federal; Libro quinto: Del Tribunal Electoral del Distrito Federal; Libro sexto: Del proceso electoral. Gaceta Oficial del Distrito Federal, Código Electoral del DF, 10/ene/2008

manera escalonada (que fue recuperada del debate en torno a la reforma electoral federal) y en segundo lugar, se dispuso la obligación de que se respetara la equidad de género en la selección, por lo que no se podría elegir más de cuatro consejeros de un mismo género (artículo 89).

El primer cambio permite aprovechar la experiencia de los consejeros que permanecen al interior de este órgano de dirección y combinar visiones novedosas de los integrantes que son electos. Si bien puede considerarse una previsión que favorece el trabajo del Consejo, no queda del todo demostrada la superioridad de este mecanismo, mismo que puede acarrear problemas al acortar los tiempos de las designaciones de consejeros y con ello las discusiones de los partidos por las propuestas. Respecto a la equidad de género, es un hecho que se ha extendido primero a las candidaturas a puestos de elección popular y posteriormente a órganos públicos como el IEDF. Su inclusión es un elemento que favorece la representación de las mujeres en espacios generalmente dominados por los varones, por ello resulta importante.

Por otra parte, sobre los requisitos de elegibilidad para aspirar al cargo de consejero electoral se dispuso que el título profesional tuviera por lo menos cinco años de antigüedad así como conocimientos acreditables en la materia político-electoral (artículo 90, IV). Lo cual es un avance hacia mejores perfiles, ya que anteriormente la antigüedad del título profesional requerida era de un año. Mientras que la previsión de que no se hubiera desempeñado como funcionario público subió de tres a cinco años (Artículo 90, X). Lo cual abona en el mismo sentido antes mencionado.

Por último, las facultades del Consejo General quedaron inalteradas, no así la variable de profesionalización que a partir de 2008 incluyó un órgano de transparencia adscrito al Consejo General del IEDF (Artículo 97, VI). Si bien en los códigos anteriores se mencionaba como un elemento indispensable en consideración a la fiscalización y otros temas, lo cierto es que no se había creado un órgano de transparencia hasta la reforma que se comenta.

La reforma electoral de 2010

La siguiente reforma importante a la ley electoral en el Distrito Federal fue la publicada en la Gaceta de Gobierno el 20 de diciembre de 2010. En donde se mantuvo el estatus jurídico del instituto, así como la autonomía jurídica y administrativa, mientras que se cambió el renglón relativo a quienes proponen a los integrantes del Consejo General. Es decir, se cambió la “amplia consulta pública” que es un enunciado muy general y vago, por otro más preciso: “consulta realizada a instituciones académicas y organizaciones vinculadas con la materia electoral” (artículo 25). Así como también se estableció que fuera el consejero presidente quien propusiera el proyecto de presupuesto para el instituto (artículo 35, f, 7).

Respecto a la selección de los consejeros electorales no hubo modificaciones sustanciales, pero sí cambió lo relativo a la remoción. A diferencia de la capacidad que tenía previamente la Asamblea para destituir a los integrantes del Consejo General, en la legislación que se comenta se estableció que los consejeros están sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades. En caso de incurrir en faltas graves se instituiría una Comisión Jurisdiccional para decidir sobre su permanencia, sanción o remoción aunque no se señala quien deba iniciar este procedimiento, (artículo 29).

Sobre la experiencia en materia electoral, se añadió que además de contar con conocimientos teóricos o experiencia práctica comprobada en materia político-electoral también se podría acreditar mediante la participación ciudadana de cuando menos tres años (art. 26, V y VI). Además de que no podría ser elegible en caso de haber sido postulado por algún partido político a menos que haya transcurrido cinco años al día de la designación (art. 27, II).

Por otra parte, las facultades del Consejo General se mantuvieron como hasta antes de la reforma, incluso la de iniciativa legal. Sobre este punto resulta interesante que el Consejo haya solicitado a la “Comisión de Normatividad y Transparencia para que, basado en las atribuciones del propio Consejo General, presente una propuesta de reformas al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales así como a la Ley de Participación

Ciudadana, para someterlas a consideración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”⁶¹.

Entre las razones que se señalaban estaba: “la actualización y perfeccionamiento del marco jurídico electoral y de participación ciudadana en el Distrito Federal”⁶², así como “recopilar las propuestas de todas las áreas ejecutivas y técnicas del Instituto para reformar el Código y a la Ley de Participación, a efecto de sistematizarlas y construir una propuesta de modificación a dichos ordenamientos”⁶³.

Finalmente, en el caso de la Contraloría se modifica la designación del titular que en la legislación inmediata anterior estaba encomendada al Consejo General, mientras que de acuerdo con la legislación en comento el titular es designado por la Asamblea con base en las propuestas presentadas por las instituciones públicas de nivel superior que residan en el Distrito Federal (artículo, 85).

2.1.2 Vía política

a) El Distrito Federal: sistema de partido predominante

El Distrito Federal es una entidad donde no ha existido alternancia del partido del Ejecutivo local desde 1997 además de que en el Poder Legislativo ha vivido un afianzamiento de su poder, ya que solo en una ocasión tuvo gobierno dividido (2000-2003) y el partido en el gobierno se ha caracterizado por mantener el control de este espacio. Retomando la clasificación de Sartori, expuesta en el primer capítulo, podemos clasificar al Distrito Federal como un sistema de partido predominante, ya que, si bien existe competencia

⁶¹ Así lo aprobaron por unanimidad de votos los Consejeros Electorales del Instituto Electoral, en sesión pública el veintisiete de noviembre de dos mil trece. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 13 de diciembre de 2013.

⁶² *Op. Cit.* p. 106

⁶³ *Ibid*

política real, con partidos independientes legales y legítimos, Poder Ejecutivo local estuvo bajo el gobierno del PRD desde 1997 a 2018, mientras que la ALDF estuvo la mayor parte de dicho periodo con mayoría del partido en el poder.

Para sustentar dicha afirmación, se retoman los elementos que menciona Sartori para el sistema de partido predominante: a) existen partidos legales y legítimos, competidores del partido predominante, b) la permanencia monopolista del poder del mismo partido, elección tras elección sin que se pueda imputar al juego sucio o fraude, c) el partido en el poder se ve constantemente apoyado por una mayoría de votantes para ganar la mayoría de los escaños, d) el partido predominante puede, en cualquier momento, cesar de ser predominante, ya que se trata de un sistema competitivo⁶⁴.

De manera puntual se presenta a continuación la evolución de dicho predominio en el ejecutivo y en el legislativo de 1997 a 2012.

Poder Ejecutivo en el Distrito Federal:

Cuadro 8. Elección de Jefe de gobierno en el DF 1997-2012

Jefes de Gobierno	Partido ganador	Periodo	Porcentaje de votación del primer lugar	Segunda fuerza electoral	Porcentaje de votación del segundo lugar
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano*	PRD	1997-2000	48.1	PRI	25.6
Andrés Manuel López Obrador**	PRD	2000-2006	37.7	PAN	33.4
Marcelo Ebrard					

⁶⁴ Giovanni Sartori, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza, 2005, p. 249

Jefes de Gobierno	Partido ganador	Periodo	Porcentaje de votación del primer lugar	Segunda fuerza electoral	Porcentaje de votación del segundo lugar
Casaubón	PRD	2006-2012	46.3	PAN	27.2
Miguel Ángel Mancera	PRD	2012-2018	63.5	PRI	19.7

*Cuauhtémoc Cárdenas fue sustituido en la jefatura de gobierno por Rosario Robles en 1999

** Andrés Manuel López fue sustituido por Alejandro Encinas en 2005

Fuente: Elaboración propia con información de los IEDF

Como puede observarse, el Poder Ejecutivo en el Distrito Federal no ha cambiado de partido en el poder hasta 2018. No obstante, las del 2000 muestran que el partido ha estado en condiciones adversas y que pudo haber perdido el gobierno, ya que la votación respecto al segundo lugar fue muy estrecha; sin embargo, logró retener la entidad. Mientras que en 1997 y 2006 los márgenes de victoria fueron casi del 20 por ciento por arriba del segundo lugar y en 2012 fue de más del 40 por ciento por encima del segundo lugar. Finalmente, la elección para Jefe de Gobierno de 2012 representó la votación más alta que se haya registrado para el cargo, con más de 40 por ciento de ventaja frente al segundo lugar.

Poder Legislativo en el Distrito Federal:

Cuadro 9. Elección de diputados a la ALDF (I a VII Legislatura)

Partido Político	Legislatura I (1997-2000)			Legislatura II (2000-2003)			Legislatura III (2003-2006)			Legislatura IV (2006-2009)			Legislatura V (2009-2012)			Legislatura VI (2012-2015)			Legislatura VII (2015-2018)		
	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
PAN	2	9	11	14	3	17	3	13	16	4	13	16	9	6	15	2	11	13	5	5	10
PRI	0	11	11	0	16	16	0	7	7	0	4	5	0	8	8	0	9	9	3	5	8
PRD	38	0	38	18	1	19	37	0	37	35	0	35	31	3	34	38	0	38	11	6	17
Morena	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19	1	20
PVEM	0	3	3	7	1	8	0	5	5	0	3	2	0	3	3	0	2	2	0	3	3
Convergencia	0	0	0	1	1	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	2	0	3	3
PT	0	3	3	0	1	1	0	0	0	1	0	1	0	5	5	0	0	0	1	0	1
PDS*	0	0	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
México Posible**	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nueva Alianza	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	0	1	1	0	2	2	1	0	1
PASC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0			
PH	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
PES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Total	40	26	66	40	26	66	40	26	66	40	26	66	40	26	66	40	26	66	40	26	66

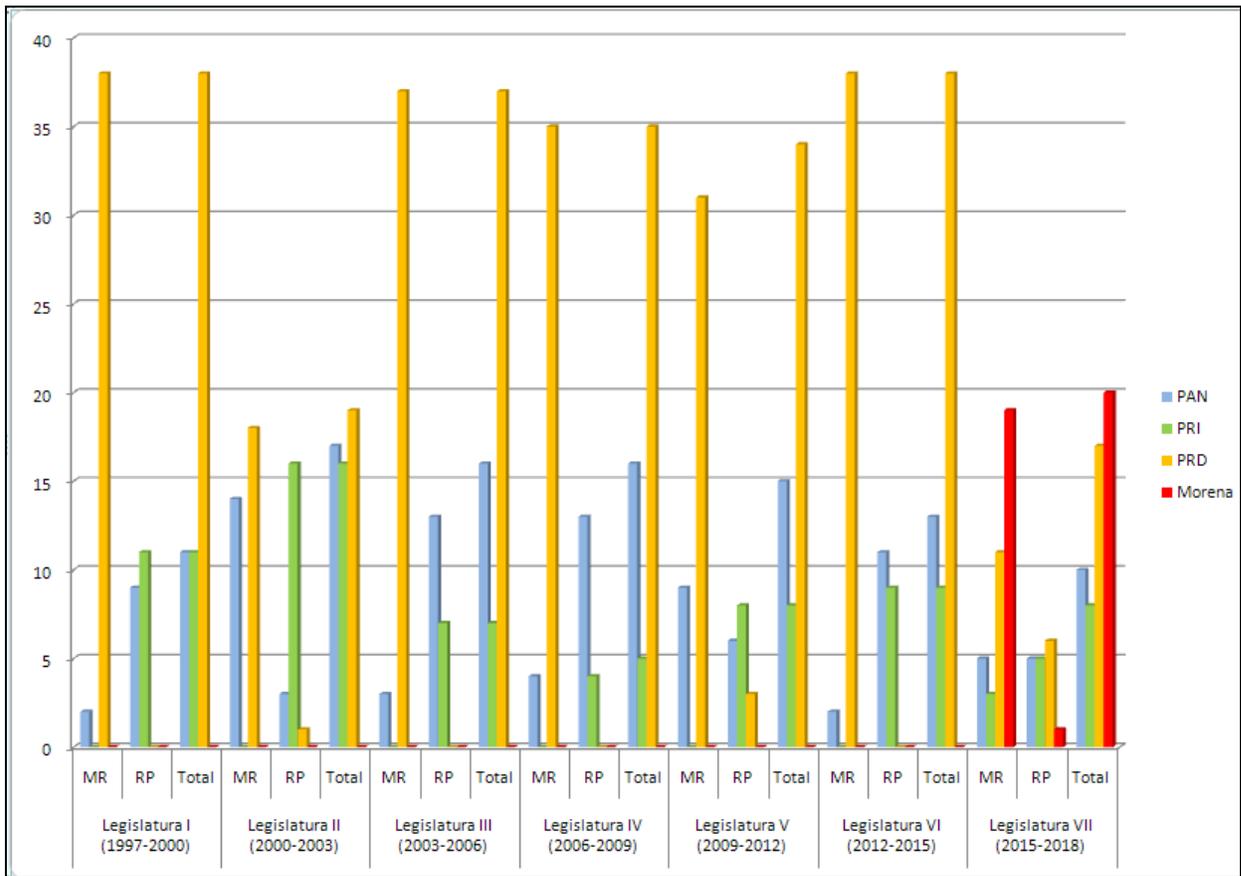
*Partido Democracia Social

** Partido Socialdemócrata y Campesina

***En la elección para integrar la VI Legislatura, el PRD y el PT compitieron en alianza en la totalidad de distritos electorales.

Fuente: elaboración propia con datos del IEDF

Gráfica 1. Principales partidos en la ALDF (I a VII Legislatura)



Fuente: elaboración propia con datos del IEDF

Como se puede observar, en el caso del Poder Legislativo local, el predominio ha sido concomitante con la votación para el Poder Ejecutivo. Solamente en las elecciones del año 2000 se vio mermado el apoyo hacia el partido en el gobierno, mientras que en las restantes legislaturas el PRD ha sido el partido con la mayoría de curules en la ALDF así como con el número de diputados suficientes para impulsar cambios a la ley electoral sin el apoyo (aunque la oposición se uniera en bloque) de los distintos partidos representados.

c) La selección y remoción de consejeros electorales

El Consejo General de 1999

Para el primer Consejo General del IEDF la selección de consejeros electorales se dispuso en los artículos transitorios del nuevo Código Electoral que tuviera como fecha límite el 15 de enero de 1999, es decir dentro del periodo extraordinario de la ALDF que inició el día 12 del mismo mes. En este periodo se mencionaron muchos nombres que se quedaron en propuestas, tales como Carmen Aristegui, periodista, Fernando Serrano Migallón, abogado, consejero suplente del Consejo General del IFE; Maximiliano Carbajal Contreras, director de la Facultad de Derecho de la UNAM y Luis Ángel López Escutia, Magistrado del Tribunal Agrario⁶⁵.

Las primeras propuestas de los partidos para consejeros electorales fueron las siguientes: por parte del PRD José Agustín Ortiz Pinchetti, Javier Santiago Castillo, Eduardo R. Huchim, Joel Ortega, María Eugenia Valdés, Pedro Moreno, José Antonio Crespo, Emilio Álvarez Icaza, Octavio Rodríguez Araujo y Carmen Aristegui.

El PAN propuso a Elizur Arteaga; a Jesús Silva Herzog Márquez, quien declinó; José Antonio Crespo, Andrés Albo, Alberto del Castillo del Valle, Odette Rivas, Guillermo León Ramírez y Juan Reyes del Campillo.

El PRI propuso a Rosa María Mirón Lince, Edmundo Elías Mussi, Fernando Serrano y Edgar Elías. El PVEM consideró conveniente incluir a César Bedolla, Jean Paul Hoover, Leonardo Valdés y Agustín Ricoy.

El PT mencionó a Javier Santiago Castillo, Leonardo Valdés, Emilio Álvarez Icaza, Juan Reyes del Campillo, Carmen Aristegui, Juan Martínez Veloz y Rafael Vázquez Sánchez⁶⁶.

Sin embargo, la lista de aspirantes inicial no se vio reflejada en los designados, es decir hubo un proceso de negociación entre partidos en un lapso muy corto de tiempo que dio lugar a la aprobación por consenso de los consejeros, con 55 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones.⁶⁷

⁶⁵ Octavio Jiménez Sánchez, *La institucionalización de la competencia política y electoral del Distrito Federal 1996-2000*, tesis, UAM, p. 53

⁶⁶ La jornada, 19 de enero 1999

⁶⁷ Diario de los debates, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 15/ene/1999 p. 3

Los integrantes del primer consejo general del IEDF fueron: Javier Santiago Castillo, presidente (académico de la UAM); Eduardo R. Huchim May (periodista); David Ibarra Muñoz quien no rindió protesta y su lugar fue ocupado por Rosa María Mirón Lince⁶⁸, (académica, UNAM); Rodrigo Morales Manzanares (economista por la UNAM); Rubén Lara León (experiencia en la administración pública federal); Leonardo Antonio Valdés Zurita (académico) y Emilio Álvarez Icaza (académico). Mientras que como suplentes fueron designados: José Antonio Crespo Mendoza (periodista) y Juan Francisco Reyes del Campillo Lona (académico, UAM-Xochimilco)⁶⁹.

Cuadro 10. Consejeros electorales IEDF (1999-2006)

Consejero Electoral del IEDF	Partido nominador
Javier Santiago Castillo (consejero presidente)	PRD
Eduardo R. Huchim May	PRD
Rosa María Mirón Lince	PRI
Rodrigo Morales Manzanares	PAN
Rubén Lara León	PVEM
Leonardo Antonio Valdés Zurita	PT
Emilio Álvarez Icaza	PRD

Fuente: elaboración propia con base en el diario de debates y hemerográfica

El 28 septiembre de 2001 Emilio Álvarez Icaza renunció y en su lugar se incorporó al Consejo Juan Francisco Reyes Campillo;⁷⁰ el 19 de noviembre de 2003 María Elena Homs Tirado toma protesta como consejera debido a la renuncia de Rodrigo Morales;⁷¹ el 25 enero 2005 Bernardo Fernández del Castillo tomó posesión como consejero electoral (luego de la renuncia de Leonardo Valdés).

⁶⁸ Diario de los debates, Asamblea Legislativa del Distrito Federal 24/feb/1999 p. 8

⁶⁹ Diario de los debates, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 15/ene/1999 p. 5

⁷⁰ Diario de los debates, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 27/nov/2001 p. 14

⁷¹ Diario de los debates, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 29/nov/2003

Es decir, en el primer Consejo hubo tres renunciaciones de consejeros electorales: Álvarez Icaza, Morales Manzanares y Valdés Zurita. El primero había sido impulsado por el PRD, el segundo por el PAN y el tercero por el PT, cabe decir que se respetó la designación de la suplencia en el caso de Reyes del Campillo, aunque en el caso de José Antonio Crespo no fue así debido a que él declinó ser considerado. Sin embargo, de acuerdo con Reyes del Campillo, su inclusión no estuvo exenta de conflictos:

Tres años después [de la selección de los consejeros electorales] Emilio Álvarez Icaza renuncia para irse a la CDH-DF, entonces consultaron a José Antonio Crespo, el otro suplente, pero él ya no estaba interesado. Entonces me preguntan a mí y acepté, aunque el PRI quería dejarme fuera y nombrar a otro consejero. Finalmente, no tuvo éxito y yo quedé como consejero a través de la suplencia⁷².

La renovación del Consejo General en 2006

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 55, II (de la ley electoral del DF de 1999) para 2006 se cumplía el período de funciones del primer Consejo y en consecuencia se produjo la primera renovación total del máximo órgano de dirección⁷³.

Cuadro 11. Consejeros electorales IEDF (2006-2013)

Consejeros electorales	Partido nominador
Isidro Cisneros Ramírez (consejero presidente)	PRD
Ángel Rafael Díaz Ortiz	PRI
Néstor Vargas Solano	PRD
Gustavo Anzaldo Hernández	PRD
Yolanda Columba León Manríquez	PRD
Fernando José Díaz Naranjo	PAN
Carla Humphrey Jordan	PAN

Fuente: elaboración propia con base en el diario de debates y hemerografía

⁷² Entrevista con Dr. Juan Francisco Reyes del Campillo, en la UAM Xochimilco, Distrito Federal el 19 de Marzo de 2014 realizada por el autor.

⁷³ Diario de los debates, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 12/ene/2006 p. 28 y La Jornada 23 de diciembre de 2005

El perfil de los consejeros era: Isidro Cisneros (Doctor por la Universidad de Florencia), Ángel Rafael Díaz, (Maestro en Derecho Electoral), Néstor Vargas (Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos, FLACSO), Gustavo Anzaldo (Maestro en Derecho por la UNAM), Yolanda León (Dra. en Psicología, Universidad Iberoamericana), Fernando Díaz Naranjo, (Maestro en Estudios en Comunicación y Política), Carla Humphrey Jordan, (Candidata a Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid)⁷⁴.

Mientras que fueron electos por la ALDF como suplentes a: Diana Talavera, Manuel Larrosa Haro y José Luis Vargas.

Cabe mencionar que el 28 de octubre 2008 Isidro Cisneros renunció y en su lugar se designó a Beatriz Claudia Zavala Pérez, quien no formaba parte de la lista de suplentes. Aún más grave resulta que las razones de la destitución no fueron expuestas, por lo que en la prensa se sugirió que fue una venganza por parte del PAN, quien en reiteradas ocasiones pidió su salida del Consejo⁷⁵. Lo anterior sustentado en el Estatuto de Gobierno del DF, artículo 125, según el cual los propios consejeros electorales tienen la facultad de nombrar de entre ellos al consejero presidente.

En opinión del propio ex consejero –vertida en una carta que envió al instituto y al Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard- la razón fue la intervención de los partidos políticos en la vida institucional del órgano electoral, concretamente hizo mención de una reforma al Estatuto de Gobierno en la que se pretendía “remover a un grupo de consejeros electorales o posteriormente la rotación del cargo de consejero presidente”. Lo que en su opinión “ilustra sólo una parte de la antidemocrática intervención de diferentes actores e intereses políticos que vulneraron la autonomía del IEDF”⁷⁶.

⁷⁴ Información obtenida de: <http://www.iedf.org.mx/>

⁷⁵ La destitución se dio primero en el seno del Consejo del IEDF, donde los consejeros Carla Humphrey, Fernando Díaz Naranjo, Yolanda Columba y Ángel Díaz Ortiz votaron a favor de ello. Acta del Consejo General del IEDF, 8 de septiembre de 2008 y La Jornada, 9 de septiembre de 2008.

⁷⁶ La Crónica, 18 de octubre de 2008

A pesar de lo anterior, la propuesta de destituir al consejero presidente se aprobó por unanimidad, con lo cual se vulneró la normatividad electoral⁷⁷.

Por otra parte, para octubre de 2010 la consejera electoral Carla Humphrey Jordan fue objeto de un proceso de remoción debido su asistencia a un acto de proselitismo partidista: el lanzamiento de la candidatura de Roberto Gil Zuart (esposo de la consejera) para ocupar la presidencia del PAN a nivel nacional⁷⁸. Dicha participación fue por demás notoria debido a que el mismo día la consejera debía vigilar que se desarrollara con imparcialidad las elecciones para la integración de los Comités Vecinales y Consejos de los Pueblos, como los demás consejeros del IEDF. Por lo anterior, cuatro diputados del PRD y uno del PT se pronunciaron por iniciar el proceso de remoción que correspondía a la Asamblea por el voto de al menos las dos terceras partes (Ley Electoral, 2008, art. 92, V).

De acuerdo con el acta ATC-EX-20/15-10 de la sesión del Consejo General del IEDF celebrada el 3 de noviembre de 2010, la entonces consejera Carla Humphrey sufrió el primer revés por parte de sus compañeros al interior del Consejo. En dicho documento se estableció el rompimiento del acuerdo por el que la nombrarían consejera presidente (cargo que era rotativo entre los consejeros electorales, cada dos años) a causa de la evidente falta a la imparcialidad cometida por la consejera como miembro del árbitro electoral; así lo expresó la entonces consejera presidente Beatriz Claudia Zavala Pérez⁷⁹:

Como es de su conocimiento el pasado veintiocho de octubre del año en curso los consejeros electorales de este Instituto, mediante sesión privada realizada en la mesa de consejeros determinamos votar para escoger al próximo presidente de este Instituto, resultando que la consejera electoral Carla Astrid Humphrey Jordan obtuvo el voto de la mayoría, incluyendo el de la suscrita tal como quedó plasmado en el acta que fue levantada para dejar constancia escrita de este acto. Sin embargo, las circunstancias políticas actuales hacen imposible que la que suscribe mantenga el sentido de su voto, pues esto permearía en una posible inestabilidad institucional.

Debido a ello, el voto de Zavala Pérez cambió a favor del consejero Gustavo Anzaldo Hernández y con ello éste último consiguió cuatro de siete votos, los necesarios para ser

⁷⁷ Diario de los debates, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 28/oct/2008, p. 53 (46 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones).

⁷⁸ El Universal, sábado 30 de octubre 2010

⁷⁹ Acta de sesión de consejo general ATC-EX-20/15-10 (el 3 de noviembre de 2010), p. 2

nombrado consejero presidente los próximos dos años⁸⁰. De acuerdo con la consejera Claudia Zavala, lo que pasó fue que había que fortalecer la institución y por ello decidió seguir ese camino⁸¹:

El caso de Carla Humphrey yo le dí el voto para ser consejera presidenta, lamentablemente ser la esposa de un político no tenía por qué ser motivo para achacarle responsabilidad. Ella se excusaba cuando tenía que decidir sobre algún tema. Sin embargo, ella acompañó a su esposo para registrarse a la presidencia del partido cuando tenía que atender un proceso de consulta ciudadana.

Cambié mi apoyo debido a que se requería de fortaleza institucional al órgano electoral. Ella comprendió el asunto y decidió no impugnar la decisión.

Ese mismo día la ALDF había registrado 39 solicitudes de remoción ante la Comisión Jurisdiccional, por parte de legisladores del PRD, PVEM, PT, PRI y Nueva Alianza⁸²; no obstante la remoción no terminó por concretarse en la Asamblea.

Mientras que luego de los dos años en el cargo del consejero presidente, Gustavo Anzaldo Hernández fue sustituido por Néstor Vargas Solano por el voto de seis de los siete consejeros electorales; el único voto en contra fue de la consejera Carla Humphrey Jordan⁸³.

Renovación del Consejo General de 2012

El proceso estuvo acompañado de fuertes críticas a los candidatos para integrar el Consejo, las cuales cuestionaban la elegibilidad de los aspirantes así como la existencia de investigaciones en contra de algunos de ellos por presuntas irregularidades. Particularmente se señaló a Darío Velasco quien se “encontraba sujeto a una investigación de la Contraloría interna del Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) por supuesta parcialidad en el ejercicio de su función”⁸⁴, así como a Diana Talavera “por presuntas irregularidades

⁸⁰ *Ibid*

⁸¹ Entrevista consejera Claudia Zavala Pérez, 13 de julio de 2019, por el autor.

⁸² El Universal, 4 de noviembre 2010

⁸³ Acta ACT-44-EXT-35-301012, del 30 de octubre de 2012, p. 7

⁸⁴ El Universal, 27 de noviembre 2012

administrativas detectadas en la Cuenta pública del 2010 cuando la funcionaria era responsable del área administrativa del IEDF” referentes a casi medio millón de pesos⁸⁵.

Sobre la elegibilidad, se cuestionó que algunos de los candidatos estuvieran desempeñando cargos como magistrados y funcionarios electorales, como los casos de: “Alejandro Delint, Darío Velasco, Gregorio Galván, Diana Talavera, Luigui Paolo Cerda Ponce, Héctor Ulises Valencia y Juan Manuel Lucatero”⁸⁶ y Martha Laura Almaraz ex procuradora del Distrito Federal⁸⁷. Particularmente destacó el caso de Cerda Ponce debido a que se presentó una constancia de militancia en el PRD del año 2008, lo cual lo hacía inelegible debido a la prohibición que señala la ley de haber sido miembro de algún partido al menos cinco años previos a la designación⁸⁸. A pesar de lo anterior, la ALDF continuó su trabajo para designar a los consejeros electorales sin que se descartara expresamente a algún candidato por los motivos aludidos.

Fue el 18 de diciembre de 2012 cuando la ALDF designó a los nuevos integrantes del Consejo General del IEDF para el período 2013-2020 en donde figuraron algunos de los candidatos aludidos previamente:

Cuadro 12. Consejeros electorales IEDF (2013-2020)

Consejeros electorales	Partido nominador
Diana Talavera (consejero presidente)	PRD
Gregorio Galván Rivera	PRI
Martha Laura Almaraz	PRD
Luigui Paolo Cerda	PRD
Mauricio Rodríguez Alonso	PRD
Noemí Luján Ponce	MC-PT-NA
Juan Carlos Sánchez León	PAN

Fuente: elaboración propia con base en el diario de debates y hemerografía

⁸⁵ *Ibid*

⁸⁶ El Universal, 10 de diciembre 2012

⁸⁷ El Universal, 13 de diciembre 2012

⁸⁸ *Ibid*

Los consejeros electos presentaban trayectorias dispares, destacando el caso de Noemí Luján Ponce, quien presentó título de Doctora de Investigación en Ciencias Sociales, y Maestría en Sociología Política y estuvo a cargo de la Dirección Ejecutiva del Registro de Electores del Distrito Federal del Instituto Electoral del Distrito Federal, de febrero de 1999 a diciembre de 2000. Martha Laura Almaraz Domínguez era doctora en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, ingresó a la PGJDF en el año de 1984 sin experiencia en el ámbito electoral.

Por otra parte, Diana Talavera tenía Maestría en Economía y había sido Titular de la Unidad Técnica de Formación y Capacitación del Instituto Electoral local. Luigi Paolo Cerda Ponce tenía licenciatura en Derecho, de agosto del 2007 a febrero del 2009 se desempeñó como coordinador de Apoyo Técnico del IEDF.

Mauricio Rodríguez Alonso tenía licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública en el 2006 fungió como asesor en el Instituto Electoral del DF, en el 2005 fue subdirector de Relaciones Públicas del Tribunal Electoral del DF, y de 1999 al 2005 fue asesor de la Presidencia del TEDF. Gregorio Galván Rivera era licenciado en Derecho, y previo a la designación era secretario general del TEDF (hermano del magistrado del TEPJF Flavio Galván Rivera), es decir una trayectoria ligada al derecho electoral.

Con esta conformación se confirmaba la mayoría de los consejeros electorales promovidos por el PRD, ello debido a su predominio electoral, que le permitió designar a consejeros con evidentes inconvenientes de elegibilidad como Luigui Paolo Cerda, Martha Laura Almaraz y Diana Talavera, por las razones expuestas previamente. El primer caso daría lugar a que el TEPJF destituyera al entonces consejero luego de que fuera impugnada (expediente JDC 3234/2012 promovido por Jaime Poy Reza) su elección por no cumplir con el requisito de la no militancia por el menos cinco años.

La destitución se decidió el 13 de marzo de 2013 por unanimidad de los magistrados del TEPJF quienes notificaron a la ALDF para que designara a quien ocupara la vacante. Lo cual dejó de manifiesto que no se consideró con seriedad la trayectoria de los candidatos y se trató de incluir a al consejero en cuestión a pesar de la evidente falta a los requisitos. Por lo anterior, la Asamblea designó, el 3 de abril del mismo año, a Gustavo Ernesto Figueroa para reemplazar a Cerda Ponce.

Otra sustitución se presentó luego de la muerte del entonces consejero Gregorio Galván Rivera ocurrida el 7 de mayo de 2013. Debido a que fue propuesto por el PRI, fue dicha bancada la encargada de presentar una propuesta de sustituto que recayó en María Calderón Aramburu quien era licenciada en Derecho por el ITAM y había ocupado la Dirección de Análisis y Prospectiva en la Fiscalía Especial para Delitos Electorales (FEPADE) en 2009. La Asamblea Legislativa publicó la designación definitiva el 31 de julio de 2013.⁸⁹

2.1.3 Análisis de su desempeño

Asignación de diputados de Representación Proporcional

La integración de diputados de representación proporcional a la ALDF en el año 2000

La ley electoral del 5 de enero de 1999 (reformado el 15 de octubre del mismo año) contemplaba en su artículo 13 el procedimiento para realizar la asignación de diputados de RP:

Para la asignación de Diputados electos por el principio de representación proporcional se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, de acuerdo al procedimiento siguiente:

- a) Se determinará si es de aplicarse los supuestos a que se refiere el párrafo quinto, incisos b) y c) del artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, asimismo, si es de aplicarse el límite máximo de Diputados con que un sólo partido puede contar en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- b) De actualizarse lo previsto en el inciso anterior, el número de Diputaciones restantes por distribuir integrará el cociente natural, para la asignación a los demás Partidos Políticos, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente natural;
- c) Si después de aplicarse el cociente natural quedaren diputaciones por repartir, se distribuirán por resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los Partidos Políticos en la asignación de curules;
- d) De no actualizarse lo previsto por el inciso a) del presente artículo, se procederá a calcular el cociente natural con la totalidad de integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; una vez calculado el número de veces que contiene el cociente natural cada una de las votaciones de los partidos, se restará el número de Diputados uninominales que haya obtenido, el resultado de esta

⁸⁹ El Universal, 31 de julio de 2013

- operación, y en su caso, el resto mayor, será el número de Diputados de representación proporcional que se asignará a cada Partido Político;
- e) En todos los casos, para la asignación de los Diputados por el principio de representación proporcional, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas respectivas; y
 - f) Las vacantes de miembros propietarios de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal electos por el principio de representación proporcional, serán cubiertas por los suplentes de la fórmula electa respectiva. Si la vacante se presenta respecto de la fórmula completa, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de haberse asignado los Diputados que le hubieren correspondido.

En términos generales la fórmula antes aludida consistía en la determinación de un cociente natural a partir del cual se determinaría cuantos diputados correspondería a cada partido político con derecho a ello. De acuerdo con el artículo 11 de la mencionada ley, los partidos tendrían que cubrir los siguientes requisitos:

- a) Registrar, en orden de prelación, una lista con un número igual al de Diputados a elegir por el principio de representación proporcional o en la circunscripción en fórmulas de candidatos propietarios y suplentes en los términos establecidos por este Código;
- b) Obtener cuando menos el 2 % de la votación total efectiva en la circunscripción; y
- c) Registrar candidatos a Diputados de mayoría relativa en todos los distritos uninominales en que se divide el Distrito Federal.

Mientras que de acuerdo con el artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 12 de enero de 1998, en su inciso b establecía el umbral para acceder a la RP así como los límites a la sobrerrepresentación y la cláusula de gobernabilidad:

- b) Al partido político que por sí solo alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida, se le asignarán diputados según el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para su asignación. Además, al aplicar ésta se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente. En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación, se observarán las siguientes reglas:
 - a) Ningún partido político podrá contar con más del sesenta y tres por ciento del total de diputados electos mediante ambos principios.
 - b) Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

La elección concurrente del año 2000 tuvo un efecto de “arrastre” del candidato a la presidencia Vicente Fox Quezada a favor de los candidatos de la “Alianza por el Cambio” integrada por el PAN y PVEM, con la que tendrían derecho a la mayoría de diputados al interior de la ALDF de acuerdo con la normatividad constitucional y el Estatuto de Gobierno del DF.

No obstante lo anterior, se presentaron una serie de irregularidades en la definición de las diputaciones por el principio de representación proporcional primero en el IEDF y posteriormente en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Respecto al primero resalta que, como lo señaló la entonces consejera electoral del IEDF Rosa María Mirón Lince: “yo extraño el hecho de que no haya un acuerdo aquí, en este punto. Esto es, esta asignación se está poniendo a consideración de este Consejo General o es un informe. [...] Al no haber votación, evidentemente no es el Consejo General, quien estaría aprobando esta asignación...”⁹⁰.

Sin embargo cabe decir que en la exposición de motivos los consejeros: Leonardo Valdés, Mirón Lince, Rodrigo Morales, Rubén Lara y Javier Santiago se pronunciaron por aplicar la normatividad que daría lugar a la aplicación de la llamada “cláusula de gobernabilidad a favor de la coalición “Alianza por el cambio”, misma que no pudo ser votada aunque cabe decir que el Secretario Ejecutivo al final de la sesión señaló que:

Concluida la etapa de resultados y de declaración de la validez de las elecciones que se trate, terminará automáticamente la coalición por la que se hayan postulado los candidatos, en cuyo caso los candidatos a diputados de la coalición que resultaren electos, quedarán comprendidos en el partido político que resultaren electos, quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición⁹¹.

Dicha asignación no tuvo votación de los consejeros electorales, quienes estaban en general a favor de asignar la cláusula de gobernabilidad a la coalición PAN-PVEM. No obstante, esta integración fue impugnada por los partidos mencionados ante el TEPJF que reasignó

⁹⁰Acta del Consejo General del IEDF, del 5 de julio de 2000 ACT-33-EXT-27-050706, p. 57

⁹¹ *Op. Cit.* p. 94

26 diputaciones, mediante la fórmula de representación proporcional pura, con lo cual el PRI obtiene 11 curules más⁹².

La resolución se produjo de acuerdo con la opinión del magistrado del TEPJF José Luis de la Peza quien señaló que “no estaba de acuerdo con el proyecto presentado, por lo que se sumaba a la propuesta de revocar la cláusula de gobernabilidad y hacer la distribución con base en un esquema de representación pura, es decir, tantos diputados como porcentaje de la votación total hubiesen alcanzado”⁹³.

Es decir, de acuerdo con el fallo del TEPJF la asignación de diputados por el principio de RP se daba en razón de cada partido por separado y no en coalición, cuando la ley electoral del DF consideraba a las coaliciones como un partido para efectos legales. Con lo cual se dejaba en claro que la legislación electoral del DF así como el Estatuto de Gobierno se vio violentado por el Tribunal Federal, cuando existían precedentes –señalados por los propios consejeros del IEDF-, para fundamentar la asignación de diputados de RP, ya que de acuerdo con el artículo 122 constitucional y el 37, IX, b del Estatuto consideraba que de darse una mayoría de un solo partido y por más del 30% procedería a asignársele los diputados necesarios para conformar la mayoría absoluta al interior de la ALDF.

Lo anterior, dejó al IEDF en una condición de vulnerabilidad primero al no votarse la resolución de asignación de diputados de RP y segundo al interpretar que los diputados de la coalición deberían tomarse de manera separada y no como un solo partido como lo consideraba la ley electoral y como fue fundamentado en el dictamen razonado de los consejeros electorales en la respectiva sesión del Consejo.

Es decir, de haberse llevado a cabo la asignación de diputados de RP de acuerdo a la ley electoral vigente, la coalición PAN-PVEM hubiera conformado la mayoría al interior

⁹² La jornada, 10 de septiembre 2000

⁹³ *Ibidem*

de la ALDF. Sin embargo en la resolución del TEPJF el beneficiado fue el PRI quien obtuvo 11 diputados de RP⁹⁴.

Es decir, el PRD tendría la mayoría en la ALDF de acuerdo a la resolución del TEPJF, con un total de 19 diputados, el PAN se quedó con 17 y el PRI con 16. A continuación presentamos la asignación antes y después de la resolución del TEPJF.

Cuadro 13. Asignación de diputaciones en la ALDF en 2000

Partido o Coalición	IEDF/TEDF	TEPJF
Coalición Alianza por el Cambio	13	4
PRI	5	16
Democracia Social	1	3
PRD-PSD	7	3
Total	26	26

Fuente: TEDF-REA-053/2000, SUP-JRC-311/2000 y acumulados

Lo anterior, la legislación local y se impuso una interpretación que favoreció una integración lo más equitativa y proporcional posible, gracias al TEPJF que modificó la decisión del IEDF y el TEDF.

La integración de diputados de representación proporcional a la ALDF en el año 2003

La ley electoral del Distrito Federal fue reformada el 18 de enero de 2001 sin modificar lo relativo al procedimiento de asignación de diputados de RP.

El 15 de mayo de 2003 se reformó la legislación en la materia del siguiente modo:

ARTÍCULO 11.- Tendrán derecho a participar en la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional, los Partidos Políticos o Coaliciones que cumplan los requisitos siguientes:

- a) Registrar, en orden de prelación, una lista con un número igual al de Diputados a elegir por el principio de representación proporcional en la circunscripción, en fórmulas de candidatos propietarios y suplentes en los términos establecidos por este Código;

⁹⁴ *Ibidem*

b) Obtener cuando menos el 2% de la votación total emitida en la circunscripción; y

c) ...

ARTÍCULO 12.- ...

a) al c) ...

d) Se entenderá como votación ajustada la que resulte de deducir de la votación efectiva, los votos de los Partidos Políticos a los que se les haya asignado diputados en los términos de los incisos b) o c) del párrafo sexto del artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y/o se le aplique el límite a que se refiere el inciso d) del artículo 13 de este Código.

e) Cociente de distribución es el resultado de dividir la votación ajustada entre el número de diputados de representación proporcional por asignar en los términos de los incisos e), f) y g) del artículo 13 de este Código.

f) Resto mayor es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada Partido Político, se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir, una vez hecha la asignación de acuerdo con los incisos anteriores.

ARTÍCULO 13.- Para la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, conforme a las reglas siguientes:

a) Ningún Partido Político podrá contar con más de 63% del total de diputados electos mediante ambos principios.

b) Al partido Político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea, de conformidad con el inciso b) del párrafo sexto del artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

c) Para el caso de que dos partidos tuviesen igual número de constancias de mayoría relativa y por lo menos 30 % de la votación, a aquel que obtuviese la mayor votación le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea, de conformidad con el inciso c) del párrafo sexto del artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

d) Con excepción del partido al que le sean asignados diputados según los incisos b) o c), ningún otro Partido Político o Coalición podrá contar con un número de diputados por ambos principios, cuyo porcentaje del total de la Asamblea Legislativa exceda en tres puntos a su porcentaje de votación emitida, salvo que esto último resulte de sus triunfos de mayoría relativa o que le hayan sido asignados diputados en los términos de los incisos b) o c) de este artículo.

e) Con base en las veintiséis diputaciones de representación proporcional o con las que se encuentren pendientes de distribuir, si es que se actualiza alguno de los supuestos previstos en los incisos b) o c) de este artículo, se calculará el cociente natural y se determinará el número de diputaciones que corresponderían a cada Partido Político o Coalición con derecho, conforme al número de veces que su votación se contenga en dicho cociente, aplicando, en su caso, el resto mayor.

f) Se determinará si de acuerdo con la distribución calculada en términos del inciso anterior, se actualiza la hipótesis a que se refiere el inciso d) de este artículo; de no ser así, se asignarán a los Partidos Políticos o Coaliciones con derecho, las Diputaciones que se hubieren determinado.

g) Al Partido Político o Coalición que supere el límite a que se refiere el inciso d) de este artículo, le serán deducidos del cálculo realizado conforme a lo dispuesto por el inciso e), el número de Diputados de representación proporcional necesarios hasta que se ajuste al límite respectivo, asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos políticos que no se ubiquen en ese supuesto.

h) Para los efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, una vez hecha la deducción y determinado el número de diputados a asignar al Partido Político o Coalición correspondiente, se realizará nuevamente la distribución con las diputaciones pendientes de asignar entre los demás partidos políticos, con base en el cociente de distribución y, en su caso, el resto mayor.

i) En todos los casos, para la asignación de los Diputados por el principio de representación proporcional, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas respectivas; y

j) Las vacantes de miembros propietarios de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal electos por el principio de representación proporcional, serán cubiertas por los suplentes de la fórmula electa respectiva. Si la vacante se presenta respecto de la fórmula completa, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo Partido o Coalición que siga en el orden de la lista respectiva, después de habersele asignado los Diputados que le hubieren correspondido.

En la reforma de 1 de octubre de 2003 no se registró modificaciones respecto a la RP.

Para la asignación de diputados de RP de 2003 nuevamente hubo una discusión en torno a la aplicación de la cláusula de gobernabilidad para el partido que obtuvo el mayor número de curules de mayoría relativa. Concretamente el PRD alegaba la aplicación de dicha cláusula fundado en su existencia en el Código Electoral local, a pesar de que en las elecciones inmediatas anteriores se manifestaron contra dicha medida cuando era otro el partido que se hubiera visto beneficiado.

En la sesión de Consejo General de IEDF se discutió en primera instancia dicha aplicación y resolvió por mayoría: 5 votos a favor y 2 en contra (de Juan Francisco Reyes del Campillo y Leonardo Valdés Zurita)⁹⁵ que el PRD no tenía derecho a diputados de RP pues sus triunfos por el principio de MR le daban mayoría en la ALDF y en caso de asignarle diputados de MR significaría una “sobrerrepresentación de quince puntos porcentuales, distorsionando en demasía la voluntad popular, no debiendo pasar por alto que un proceder distinto del considerado en el proyecto de acuerdo, implicaría minusvalorar los votos emitidos a favor de la oposición [...]”⁹⁶.

Juan Francisco Reyes del Campillo señaló que “desde siempre en el cuerpo legislativo hubo derecho a participar en la asignación de RP por parte del partido mayoritario [...] es muy grave, además de ilegal, pretender no asignarle curules de RP al partido mayoritario, por el simple prurito de que ya tenía muchas [...]”⁹⁷.

Mientras que Leonardo Valdés Zurita consideró que “si se aplicaba con exactitud el artículo 13, se daban los resultados algo aproximados [a los 41 diputados que se sugería luego de asignarle 4 de RP al PRD] pero en el segundo escenario me parece que había una

⁹⁵ Acta de sesiones de Consejo General del IEDF de 9 DE JULIO 2003 ACT-27-EXT-21-090703, p. 61

⁹⁶ *Op. Cit.*, p. 5

⁹⁷ *Op. Cit.*, p. 18

imprecisión, una interpretación inadecuada de la legislación vigente⁹⁸. Consecuente con su posición, entregó una propuesta alternativa de asignación de diputados la cual se sometió a consideración y fue desechado por el Consejo General por 5 votos en contra y dos a favor (el del Valdez Zurita y el de Juan Reyes del Campillo).

Sin embargo, los partidos PRD y PAN presentaron sendos recursos contra la asignación del IEDF ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal, mismo que cambió la distribución de diputados haciendo posible que el PRD accediera a diputados de RP. De acuerdo con los recursos: TEDF REA 102 / 2003 (presentado por el PRD y TEDF-REA 103/ 2003 presentado por el PAN) se realizó una reconsideración de la decisión tomada por el IEDF, en donde se concluyó “revocar la resolución cuya motivación fue deficiente, procediendo en consecuencia a realizar la asignación de diputaciones de la ALDF por el principio de RP, en los términos que debió hacerlo el órgano administrativo⁹⁹”.

En el expediente se estableció que “asiste la razón al apelante, por cuanto hace a que el CG responsable empleó un método para la asignación de diputados de representación proporcional no contemplado en la ley, habida cuenta que aplicó la fórmula de proporcionalidad pura sin antes determinar si era de aplicarse el límite máximo de diputados con los que puede contar un partido político”.¹⁰⁰

De modo que “el TEDF no encontraba una prohibición expresa que impidiera a un partido participar de la asignación de diputados de RP, en tanto cumplía con todos los requisitos y teniendo como restricción expresa sólo llegar el tope de 63% como lo marca el art. 37 del Estatuto de Gobierno, regla que se coloca por encima de las propias disposiciones del CEDF¹⁰¹”.

Cuadro 14. Asignación de diputaciones en la ALDF en 2003

Partido	IEDF	TEDF	TEPJF
PRD	0	4	0
PAN	14	12	13

⁹⁸ *Op. Cit.*, p. 22

⁹⁹ TEDF REA 102 / 2003, TEDF-REA 103/ 2003 y acumulados, p. 421

¹⁰⁰ *Op. Cit.*, p. 413

¹⁰¹ Víctor Alarcón Olguín, *Fórmulas de representación proporcional en el Distrito Federal 1988-2012*, México, TEDF, 2014, p. 104

PRI	6	5	7
PVEM	5	4	5
MP	1	1	1
Total	26	26	26

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del IEDF, TEDF y TEPJF

De acuerdo con Alarcón Olguín hubo una discrepancia en lo concerniente a interpretaciones de la legislación, sin embargo no deja de ser cuestionable el peso de la hegemonía perredista donde de hecho hubo un intento por subsanar lo ocurrido en las elecciones inmediatas anteriores por lo cual los legisladores locales enviaron “en el año 2002 una propuesta de modificaciones que infortunadamente fueron detenidas en su publicación por objeción de la Jefatura de Gobierno del DF [Andrés Manuel López Obrador]”¹⁰². Ello nos permite observar la animadversión del partido mayoritario por establecer limitantes a la sobrerrepresentación, lo cual establecía una línea borrosa en donde era posible ser beneficiado dependiendo de los integrantes del IEDF o del TEDF.

La integración de diputados de representación proporcional a la ALDF en el año 2006

Con la reforma del 30 de diciembre de 2003 no se registró modificaciones, ni las relativas al 30 de septiembre y el 20 de octubre ambas de 2005.

La asignación de diputados de RP del 2006 presentó nuevamente problemas en la sub y sobrerrepresentación. En ese sentido se intentó ajustar a no más del 3% para ambos casos, así como también se mantuvo el límite de 63% para un solo partido (41 diputados), aunque se mantuvo la “cláusula de gobernabilidad” para aquél partido que por sí mismo consiguiera más del 30% de la votación.

Sobre la exactitud de la representación, la consejera electoral Yolanda Columba León señaló:

En algún tramo de desarrollo de las reglas establecidas en la ley podemos proceder conforme a la proporcionalidad pura, pero inevitablemente concluiremos con sobre o subrepresentaciones. [...] Me

¹⁰² *Op. Cit.* p. 105

parece que el valor fundamental tutelado por la norma es el que se refiere a la efectividad del sufragio, por ello, todo procedimiento correcto de cálculo debe favorecer una relación más cercana entre el porcentaje de los votos obtenidos por cada partido o coalición y el porcentaje de curules que se le asignen¹⁰³.

Sobre el comentario de la “inevitabilidad” de la sub o sobre representación es preciso recordar que no existe la posibilidad de una asignación exacta de votos y escaños precisamente por el dominante mayoritario que tiene la ALDF. Así como de manera particular el predominio que tuvo el PRD en los diputados de mayoría, como lo estableció el consejero Gustavo Anzaldo Hernández “la palabra mágica: salvo que esto último resulte de sus triunfos de mayoría. Lo anterior quería decir que si ganó sus triunfos de mayoría y quedó sobrerrepresentado por encima de tres puntos, de todas maneras tendría derecho, según la literalidad”¹⁰⁴

La asignación se aprobó en el IEDF aunque en el acta no se detalló cual fue la votación de manera particular. Dicho procedimiento tuvo dos impugnaciones ante el TEDF: una que promovió el PAN alegando el derecho a acceder a un diputado más y la otra por parte de la coalición PRD-PT-Convergencia que demandaba que le fueran asignados diputados por el principio de RP.

Respecto del recurso presentado por el PAN, “el TEDF concedió que el IEDF había hecho una interpretación incorrecta del precepto de sobrerrepresentación, en virtud de que la ley contempla expresamente excedencias superiores y no inferiores”. Por lo cual se concedió la asignación de un diputado más a dicho partido. Mientras que respecto a la queja de la coalición, se detalló que los 36 escaños que obtuvo por el principio de mayoría lo ponían en una sobrerrepresentación de 4%, por lo cual no podía acceder al reparto de diputados de RP ni tampoco se le podían retirar diputados a pesar de rebasar la barrera del 3%¹⁰⁵.

¹⁰³ Acta ACT-33-EXT-27-050706, p. 35

¹⁰⁴ *Op. Cit.*, p. 47

¹⁰⁵ Víctor Alarcón Olguín, *Op. Cit.*, p. 137

Es pertinente mencionar que dicha asignación fue ratificada por el TEPJF luego de que la mencionada coalición interpusiera nuevamente un recurso para acceder a escaños. A continuación se observa las asignaciones de los distintos entes.

Cuadro 15. Asignación de diputaciones en la ALDF en 2006

Partido	IEDF	TEDF	TEPJF
PRD-PT- Convergencia	0	0	0
PAN	12	13	13
PRI-PVEM	8	7	7
PANAL	4	4	4
PASDC	2	2	2
Total	26	26	26

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del IEDF, TEDF y TEPJF

La integración de diputados de representación proporcional a la ALDF en el año 2009

La reforma del 10 de enero de 2008 puntualizó la asignación de diputaciones de RP, en el numeral noveno (anteriormente inciso i) se establecía:

a) Se ordenará una lista de los candidatos de un Partido Político o Coalición que hubiesen contendido por el principio de mayoría relativa y que no hubieren obtenido el triunfo; el orden de prelación de esta lista será determinado, en orden descendente, por el resultado de restar el porcentaje de votación obtenida por el candidato, menos el porcentaje de votación obtenido por el Partido o Coalición en la elección de Diputado por el principio de mayoría relativa en el mismo distrito en la elección ordinaria inmediata anterior.

Para efectos del párrafo anterior, si una Coalición que había contendido en la elección inmediata anterior ya no hubiese contendido como tal en el último proceso electoral, o si en el último proceso electoral contendió una Coalición que no había sido conformada en la elección inmediata anterior, se sumarán o restarán, según sea el caso, los porcentajes de votaciones estipulados en los convenios de Coalición correspondientes.

b) Se intercalará la lista a la que se refiere el inciso a) de esta fracción con la lista de candidatos por el principio de representación proporcional registrada por el Partido o Coalición, empezando por esta última.

c) En el caso de Partidos Políticos que contiendan por primera vez, la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional que le correspondan solamente se realizará conforme a la lista registrada para este fin.

En la asignación de diputados de RP de 2009 se implementó un sistema de listas en donde los partidos políticos registrarían una lista parcial de trece fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional: lista “A”. Los otros trece espacios de la lista de representación proporcional, lista “B”, serán dejados en blanco para

ser ocupados, en su momento, por las fórmulas de candidatos que surjan de la competencia en los distritos y que no hubieran obtenido el triunfo, pero hubieran alcanzado los más altos porcentajes de votación distrital, comparados con otras fórmulas de su propio partido para esa misma elección (EGDF, artículo 37, IX, d).

Mientras que permanecía la posibilidad de que aquél partido que obtuviera por sí mismo más del 30% de los votos se le asignaran los diputados necesarios para alcanzar la mayoría. Así como también la sub y sobre representación se mantuvo con el tope de + / - 3 por ciento.

Dicho esquema de asignación había sido una respuesta a los problemas de asignación registrados previamente, por lo que su aplicación resultaba una prueba importante para saber en qué medida lograba superar los episodios anteriormente descritos.

El IEDF procedió a realizar el ejercicio de asignación de la siguiente manera: PAN 5, PRI 8, PRD 0, PT 5, PVEM 4, Convergencia 1, PANAL 2, PASDC 1. Al respecto la consejera electoral Yolanda Columba León comentó que “aún cuando se efectuaron varios ejercicios de aplicación de la fórmula, habría grandes rangos de sobre o sub representación porque no habría una igualdad. En el caso del sistema alemán la representación proporcional y la mayoría eran igual en número, siendo posible una fórmula de representación proporcional directa, por lo cual solicitó un nuevo diseño para este artículo, una asesoría adecuada, pues la interpretación y aplicación eran complejas”¹⁰⁶.

La asignación fue impugnada por el PAN, PVEM y Convergencia; el primero discrepaba del criterio del IEDF al considerar que “sólo se debió haberse retirado 1 diputado y no 3 como se llevó a cabo, por lo que pedía reponer la asignación de 2 escaños a favor suyo, en virtud de que con sólo 1 menos su nivel de sobrerrepresentación sólo sería de 2.97% sobre la votación total emitida y no de la votación efectiva, cuestión que fue rechazada por el PRI y el PVEM, dado que se percibían como directamente afectados en caso de proceder la medida”¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Acta de sesiones del consejo general del 11 de julio de 2009, Acta EX 31/25-09 p. 27

¹⁰⁷ Víctor Alarcón Olguín, *Op. Cit.*, p. 151

El TEDF reasignó las diputaciones: otorgó una más al PAN y retiró una al PRI, “consideró que el IEDF fue más lejos de lo previsto por la ley a efecto de intentar una distribución lo más proporcional posible, cuando en realidad este principio se cumple al momento de colocarse en un margen inferior al 3%, cosa que el PAN logra si únicamente se le resta un diputado, y no tres como ocurrió”. Dicha asignación fue confirmada por el TEPJF posteriormente, para quedar como sigue.

Cuadro 16. Asignación de diputaciones en la ALDF en 2009

Partido	IEDF	TEDF/ TEPJF
PAN	5	6
PRI	8	7
PRD	0	0
PT	5	5
PVEM	4	4
Convergencia	1	1
PANAL	2	2
PASDC	1	1
Total	26	26

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del IEDF, TEDF y TEPJF

La integración de diputados de representación proporcional a la ALDF en el año 2012

La reforma al Código electoral 20 de diciembre de 2010 incluyó en el artículo 293 en el segundo numeral el siguiente párrafo:

En la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, no existirán beneficios adicionales para los Partidos Políticos, y se atenderá a la natural distribución descrita en este Código;

También en el numeral once se establecía la manera en que se realizaría la asignación de diputados:

- a) Se conformará una lista “B”, con las fórmulas de candidatos de cada Partido cuyo orden de prelación será determinado, en serie descendente y respecto de otras fórmulas del mismo partido, por el porcentaje que cada fórmula hubiera obtenido en el ámbito distrital de la misma elección; y
- b) Se intercalarán las fórmulas de candidatos de ambas listas, iniciándose con los candidatos de la Lista “A”.

Un episodio similar al ocurrido en el año 2000 respecto a la asignación de diputados de representación proporcional para la ALDF se presentó en 2012; sin embargo los criterios de

los órganos electorales locales estuvieron en el sentido contrario al de aquél año. En el año 2000 los partidos con mayor número de votos fueron la coalición conformada por PAN-PVEM mientras que en 2012 fue la coalición conformada por PRD-PT-MC, en aquella ocasión se negó la asignación de la cláusula de gobernabilidad sancionada en el Estatuto de Gobierno y en la Ley Electoral, mientras que en la más reciente se decidió aplicarla a pesar de no “estar de acuerdo” y basados en la “legalidad de su existencia”.

Así se estableció en el Acuerdo 834-12¹⁰⁸:

No obstante, derivado de las actas de escrutinio distritales es posible distinguir la n votación obtenida por los partidos políticos que en este caso participaron en candidatura común, y en consecuencia, estimar la fuerza electoral de cada uno de estos.

[...]

Por lo tanto esta autoridad electoral estima que no resulta aplicable la tesis señalada al caso concreto, ya que en candidatura común sí es posible distinguir la votación alcanzada por los Partidos Políticos por sí mismos; y no así en coalición. Por lo tanto es posible aplicar la denominada cláusula de gobernabilidad a algún Partido integrante de una candidatura común.

La asignación de 2012 por parte del IEDF fue la siguiente: PAN 10, PRI 9, PRD 2, PVEM 2, MC 1, NA 2¹⁰⁹. En ambos casos el tema llegó a la última instancia, el TEPJF quien emitió resoluciones en contra de la aplicación de la cláusula de gobernabilidad, en el caso de 2012 revocando las resoluciones del IEDF y TEDF. Es de destacar que en la instancia administrativa se cuestionó la existencia de este método para asegurar una mayoría, así como también se pasó por alto que estaba prevista para la situación en que un solo partido obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federa (Ley electoral, 2010, art. 293).

En la votación de los consejeros del IEDF hubo una decisión mayoritaria a la aplicación de la cláusula, únicamente la consejera Carla Humphrey Jordan votó en contra de dicha asignación de diputados por el principio de representación proporcional.¹¹⁰ Esta resolución, no obstante, fue revertida por el TEPJF en cuya resolución expuso:

¹⁰⁸ Acuerdo del Consejo General del IEDF, ACU-834-12, consultado en la página del instituto del siguiente link <http://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2012/ACU-834-12.pdf> p. 36

¹⁰⁹ *Op. Cit.*, p. 45

¹¹⁰ Acta ACT-35-EXT-29-070712 del 7 de julio 2012, p. 29

Es este el punto de desviación en la aplicación de la fórmula de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, en que la autoridad responsable indebidamente tomó como individuales del Partido de la Revolución Democrática los triunfos distritales obtenidos por la candidatura común.

Así, se considera que la fragmentación que se pretende evitar con la cláusula de gobernabilidad, se dio previamente desde el momento en que los partidos políticos ya citados celebraron su convenio de postulación de candidaturas comunes en los cuarenta distritos electorales que conforman el Distrito Federal, circunstancia que debió tomar en cuenta la responsable, como presupuesto de exclusión para aplicar la cláusula de gobernabilidad, puesto que es el caso que ninguno de los partidos políticos aludidos participó, ni podría obtener por sí mismo el mayor número de las constancias de mayoría, y dado que la repartición que se haga por virtud del convenio es artificial, no pueden tomarse como constancias de mayoría que pertenezcan a un partido en lo individual con fines de aplicación de la cláusula¹¹¹.

Lo anterior dio lugar a que el PRD perdiera la mayoría al retirársele los dos diputados por el principio de RP, los cuales fueron reasignados: uno para el PAN y otro para el partido Movimiento Ciudadano.¹¹²

2.2 El Instituto Electoral del Estado de México 1996-2014

2.2.1 Vía jurídica

Código electoral de 1996

Las condiciones de la competencia electoral tuvieron en el año de 1996 un cambio importante, ya que se fijaron nuevas condiciones caracterizadas por mayor apertura del cuerpo Legislativo y de los Ayuntamientos. Dichas condiciones se vieron favorecidas por la institución de un órgano electoral autónomo que sería el encargado de la calificación de las elecciones legislativas y municipales aunque las de gobernador seguían en manos del Colegio Electoral.

¹¹¹ Expediente SDF-JRC-138/2012 del once de septiembre de 2012 [recuperado el 2 de abril de 2016 de: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2012/JRC/SDF-JRC-00138-2012.htm>]

¹¹² *Ibid*

A partir de la introducción del Código de marzo de 1996 se produjo un impacto positivo en la representación de la oposición en las elecciones de noviembre del mismo año bajo la nueva legislación. A pesar de este avance importante sobre la competitividad electoral en el estado, nuestro interés se centrará en el diseño institucional del recién creado Instituto Electoral del Estado de México a lo largo de 1996 a 2014 bajo las mencionadas variables de análisis.

Respecto al primer inciso, el órgano electoral se establecía como un “órgano público autónomo”¹¹³ sin embargo, en la integración del Consejo General se establecían elementos que contrariaban dicha autonomía de entre ellos los consejeros del Poder Legislativo así como la facultad del gobernador para proponer la terna para elegir al consejero presidente.

En lo que respecta a la autonomía financiera, el consejo general establecía un sistema que consistía en elaborar un anteproyecto de presupuesto que se sometía a consideración del poder ejecutivo, sin tener un presupuesto asegurado ni tampoco la dependencia a un órgano determinado. Mientras que en el código electoral se aseguraba la autonomía jurídica y administrativa, como se observa en el cuadro siguiente.

Cuadro 17. Diseño institucional del IEEM 1996

Año	Ubicación dentro del Estado	Autonomía a) Política	Autonomía b) Financiera	Autonomía c) Jurídica (Reglamenta la ley electoral)	Autonomía d) Administrativa

¹¹³ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1995, artículo 11 y Código Electoral del Estado de México de 1996, artículo 86.

1995-1996	Organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios (CPELMSM, art. 11; CEEM art. 86)	Representación del poder legislativo y consejeros electorales designados por la legislatura; el gobernador propone al presidente del consejo (CEEM; art. 86)	El Consejo General aprueba el anteproyecto de presupuesto de egresos del instituto, elaborado por el presidente del consejo. Una vez aprobado, es puesto a consideración del titular del poder ejecutivo (CEEM, art. 95 y 96)	Expedir los reglamentos interiores que sean necesarios para el buen funcionamiento de instituto (CEEM, art. 95, I)	Expedir los reglamentos interiores que sean necesarios para el buen funcionamiento del instituto (CEEM, art. 95, I)
-----------	---	--	---	--	---

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1995 y Código Electoral del Estado de México de 1996

En segundo lugar, en la integración del Consejo General es de subrayar que se incluyeron cuatro consejeros del poder legislativo con voz y voto (ya que en lo federal la reforma del 22 de agosto de 1996 dejaría únicamente como integrantes con voz y voto a los consejeros electorales ciudadanos). Mismos que serían electos de entre los miembros de la Legislatura local, dos por parte de la fracción mayoritaria, una por la primera minoría y otra por la segunda minoría. Además, el gobernador conservaba la atribución de emitir una terna para que el Congreso local eligiera al consejero presidente que sería aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la legislatura local (artículo 86, I).

Mientras que los consejeros ciudadanos (con voz y voto) serían siete: un consejero presidente y seis consejeros electorales. Estos últimos serían electos por la Legislatura local, de la siguiente manera: las fracciones legislativas tendrían derecho a proponer hasta tres candidatos y la comisión correspondiente del Congreso mexiquense tendría la atribución de examinar si los candidatos cumplían con los requisitos así como de integrar una lista con propietarios y suplentes. La Legislatura tendría la facultad de elegir por las dos terceras partes de sus miembros a los consejeros electorales propietarios y suplentes de manera individual y sucesiva (artículo 86, II).

En caso de que después de tres rondas de votación no se hubiera cubierto el número de cargos a designar, la comisión encargada de realizar la lista tendría que enviar una nueva y se seguiría el procedimiento antes mencionado.

La duración del cargo de consejero electoral sería de dos procesos electorales con la posibilidad de reelegirse por un proceso electoral más. Finalmente, la remoción de los consejeros se daría cuando “incurren en conductas graves que sean contrarias a la función que este código les atribuye o a los principios que deben regir el ejercicio de la misma”¹¹⁴. A solicitud de la Legislatura local o del consejero presidente con el apoyo de seis consejeros más se instituiría una Comisión de Justicia a instancias del presidente del Tribunal Electoral.

Lo anterior se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 18. Integración del Consejo General del IEEM 1996

Año	Número de consejeros electorales	Entidad nominadora	Entidad que aprueba las propuestas	¿Mayoría especial para el nombramiento?	Duración del cargo	Organismo que puede remover a los consejeros
1995-1996	Un presidente; cuatro consejeros del Poder Legislativo; y seis consejeros electorales (CEEM, art. 86)	El gobernador propone al consejero presidente y los demás son propuestos por las fracciones legislativas (CEEM, art. 86).	La Legislatura del Estado (CEEM, art. 86).	Dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura del Estado (CEEM, art. 86).	Dos procesos electorales, pudiendo ser reelectos hasta por un proceso más (CEEM, art. 89).	A solicitud de la mayoría de los miembros de la Legislatura, el Tribunal Electoral determinará la remoción del Presidente del consejo. A solicitud del Presidente del consejo, con el apoyo de al menos seis miembros con voz y voto del consejo, el tribunal determinará la remoción de alguno de los consejeros (CEEM, art. 136).

Fuente: elaboración propia con base en el Código Electoral del Estado de México de 1996

En lo relativo a los requisitos para aspirar al cargo de consejero electoral destaca que no existía un número determinado de años posteriores a la obtención del grado de licenciado y conocimientos en materia electoral. Así como tampoco se establecía la restricción de haber sido funcionario público. Lo anterior se puede observar en el siguiente cuadro que expone de manera puntual los requisitos más importantes.

¹¹⁴ Código Electoral del Estado de México 1996, Artículo 136

Cuadro 19. Requisitos de elegibilidad de los Consejeros Electorales 1996

Año	Experiencia en materia político-electoral	No haber sido candidato a cargo alguno de elección popular	No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político	No haber sido servidor público	¿Prohíbe la actividad política a sus miembros?
1995-1996	Poseer título profesional o formación equivalente y tener conocimientos en la materia político-electoral (CEEM, art. 88, IV)	En los últimos cinco años anteriores a la designación (CEEM, art. 88, VIII)	Tres años antes de la designación (art. 88, IX).	No contemplado	Sí (CEEM art. 91)

Fuente: elaboración propia con base en el Código Electoral del Estado de México de 1996

Respecto a las facultades del Consejo General, destaca que a diferencia del IEDF, no se cuenta con iniciativa legal, mientras que comparte las demás atribuciones.

Cuadro 20. Facultades del Consejo General del IEEM 1996

Año	¿Reglamenta la ley electoral?	¿Tiene iniciativa legal?	Facultad de distritación	¿Otorga o extingue personería a partidos políticos?	¿Decide sobre conflictos internos de los partidos políticos?	¿Controla o participa en el control de las finanzas de los partidos?
1995-1996	Sí (CEEM, art. 95, I)	No	Sí (CEEM; art. 95, XXVIII).	Sí (CEEM, art. 95, VIII).	No	Sí (CEEM, art. 95, XIII).

Fuente: elaboración propia con base en el Código Electoral del Estado de México de 1996

Por último, en lo que respecta al inciso sobre la profesionalización, el IEEM solo contaba con la previsión de un Servicio Profesional Electoral, aunque no mencionaba nada sobre una Contraloría interna ni un Órgano de transparencia.

Cuadro 21. Profesionalización IEEM 1996

Año	Servicio Profesional Electoral (SPE)	Contraloría (dependiente de)	Órgano de transparencia
1995-1996	Los órganos electorales dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional (CPELSM, art. 82)	No	No

Fuente: elaboración propia con base en el Código Electoral del Estado de México de 1996

Reforma electoral Constitucional y al Código electoral de 1998

En la modificación a la normatividad electoral del 2 de octubre de 1998 se establecieron importantes cambios especialmente aquéllos relacionados con la integración del Consejo General del IEEM.

Un cambio fundamental fue que se eliminaron a los consejeros del Poder Legislativo en el Consejo General. De modo que en éste sólo quedaba integrado por los consejeros electorales ciudadanos que serían propuestos por las fracciones parlamentarias y electos por las dos terceras partes de la legislatura local. En dicha reforma se eliminó la facultad de que cada grupo parlamentario pudiera proponer a tres candidatos al cargo de consejero electoral, como se establecía en el código electoral de 1996.

Cuadro 22. Integración del Consejo General del IEEM 1998

Año	Número de consejeros electorales	Entidad nominadora	Entidad que aprueba las propuestas	¿Mayoría especial para el nombramiento?	Duración del cargo	Organismo que puede remover a los consejeros
1998	Un presidente y seis consejeros electorales (CPELSM, art. 11; CEEM, art. 86)	Fracciones legislativas (CPELSM, art. 11; CEEM, art. 86)	Se mantiene igual y se eleva a rango constitucional (CPELSM, art. 11; CEEM, art. 86)	Se mantiene igual y se eleva a rango constitucional (CPELSM, art. 11; CEEM, art. 86)	Se mantiene igual y se eleva a rango constitucional (CPELSM, art. 11; CEEM, art. 86)	Sin modificaciones

Fuente: elaboración propia con base en el Código Electoral del Estado de México de 1998

Reforma al Código Electoral de 1999

El 9 de octubre de 1999 la legislación electoral del Estado de México fue reformada; los temas más importantes relacionados con el IEEM fueron los relativos a la remoción de consejeros electorales y la creación de la Contraloría interna.

Sobre la remoción de los consejeros electorales cambió el número de consejeros que debían apoyar al consejero presidente para iniciar el proceso de destitución de alguno de los integrantes, mismo que en la ley anterior eran seis y quedó en la reforma de 1999 reducido a cuatro (CEEM, art. 136).

Mientras que la contraloría interna se establecía como un ente adscrito al consejo general (CEEM, art. 351).

Reforma al Código Electoral de 2008

La siguiente reforma electoral de relevancia en relación al diseño institucional del IEEM fue la del 10 de septiembre de 2008¹¹⁵.

En dicha reforma se transformó el tema relativo a la remoción de los consejeros electorales, ya que ésta no dependería del voto de la Legislatura local ni de un número determinado de consejeros electorales, sino que se establece que tendrá lugar solamente mediante juicio político (CEEM, art. 136).

Dentro de los requisitos de elegibilidad se establecía que los aspirantes no podían haber sido titulares de alguna Secretaría de Estado, ni Procurador General de Justicia, o subsecretario, a menos que se separara de su cargo con dos años de anticipación al día de su nombramiento (CEEM art. 88 XI).

Por otra parte, respecto a las facultades del Consejo General del IEEM la de destitución y de control de las finanzas de los partidos políticos se elevaban a rango Constitucional.

¹¹⁵ Disponible en: (recuperado el 1 de marzo de 2016)
<http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/legistel/gaceta-de-gobierno>

En el tema de profesionalización del Instituto, con dicha reforma electoral se establecía a la Contraloría como un ente adscrito al Consejo General, con autonomía de gestión e independencia técnica en el ejercicio de sus atribuciones (CPELSM, art. 11; CEEM, art. 103). Aunque nombrado por el Congreso local a propuesta de los consejeros electorales.

Además se creó la figura del Secretario Ejecutivo General que sería electo por el Congreso local, a propuesta de al menos cinco integrantes del Consejo General, duraría cuatro años en el cargo y podría ser reelecto por un período más (CEEM, art. 86, II). De entre las funciones que concentraba dicha figura se encontraba la de suplir al presidente del Consejo General (CEEM, art. 102).

Reforma electoral de 2010

La reforma a la ley electoral del Estado de México del 25 de septiembre de 2010 tuvo algunas modificaciones respecto a las variables que consideramos para esta investigación. En primer lugar, se estableció que la integración del Consejo General se realizaría por convocatoria pública y mediante el mecanismo que para tal efecto establezca la Junta de Coordinación Política de la propia Legislatura (CPEM, art. 11; CEEM, art. 86). Además de que se precisaba que en su integración participará el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos (CPEM art. 11).

En relación al procedimiento para la remoción también se realizó una modificación sustantiva, respecto a la ley electoral anterior:

Los consejeros podrán ser removidos del cargo cuando incurran en conductas graves, que sean contrarias a las funciones que este Código les atribuye o a los principios que deben regir el ejercicio de las mismas y los que rigen al servicio público. Para lo cual la Sección de Instrucción y Dictamen de la Legislatura, integrada en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, elaborará dictamen que se someterá a la consideración de la Legislatura erigida en Gran Jurado de Sentencia, bajo las siguientes: a) a solicitud de la mayoría de los miembros de la Legislatura, o del Contralor del Instituto con el apoyo de al menos tres integrantes del Consejo con voz y voto; b) a solicitud de tres integrantes del Pleno del Tribunal, o del Contralor del Tribunal con el apoyo de al menos dos magistrados (CEEM art. 347).

A diferencia de la ley inmediata anterior en la que el Congreso era la instancia encargada de iniciar el procedimiento de remoción en la legislación de 2010 podría iniciarse por el Contralor del Instituto, la mayoría de la Legislatura, el Tribunal Electoral local o Contralor del Tribunal.

Por otra parte, además de mantenerse la prohibición de los consejeros electorales para realizar trabajos de índole política, se añadió como una obligación que: “los Consejeros Electorales y el Consejero Presidente del Consejo General, durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales, estarán obligados a realizar tareas de investigación, docencia y difusión de la materia electoral y de participación ciudadana” (CEEM, art. 91). Lo anterior destaca debido a que se señala como una obligación para los consejeros y no solo como una recomendación.

2.2.2 Perspectiva política

a) El sistema de partidos

El Estado de México, se trata de una entidad sin alternancia en el ejecutivo local desde que existen elecciones constitucionales, sin embargo a partir de 1996 ha tenido una presencia importante de diputados de oposición al PRI en el Congreso local, dando origen a los gobiernos divididos.

Por lo anterior, el caso del Estado de México presenta un sistema de partido de pluralismo limitado aunque solo un partido ha ocupado el poder Ejecutivo, mientras que el Legislativo presenta mayor pluralidad de la LII a la LVI Legislaturas (1996 a 2009). De manera puntual se presenta a continuación la evolución del comportamiento electoral en el Poder Ejecutivo y el Legislativo de 1993 a 2011.

Poder Ejecutivo en el Estado de México.

Cuadro 23. Elección de Gobernador en el Estado de México 1993-2011

Gobernador	Partido	Periodo	Porcentaje de votación del primer lugar	Segunda fuerza electoral	Porcentaje de votación del segundo lugar
Emilio Chuayffet*	PRI	1993 – 1995	62.36	PAN	17.82
Arturo Montiel Rojas	PRI	1999 – 2005	42.50	PAN	35.5
Enrique Peña Nieto	PRI	2005 - 2011	47.60	PAN	24.7
Eruviel Ávila Villegas	PRI	2011-2017	61.97	PRD-PT- Convergencia	20.96

*César Camacho Quiroz toma el cargo de 1995 a 1999

Fuente: Elaboración propia con información del IEEM

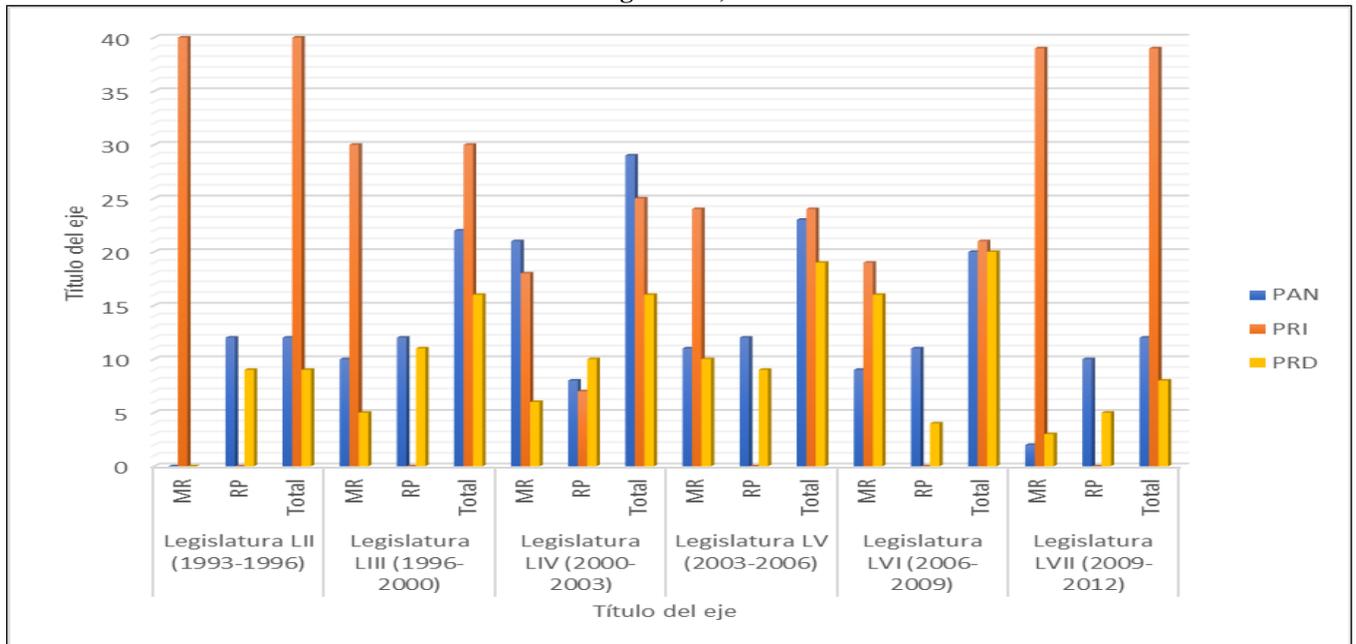
Las elecciones para gobernador en el Estado de México de 1993 al 2005 han sido ganadas por el PRI y sus porcentajes de victoria respecto al segundo lugar han oscilado desde el 44 por ciento en 1993, pasando por 7 por ciento en 1999, en 2005 quedó en 22.9 por ciento y para 2011 volvió a subir más del 40 por ciento. Es decir, el periodo más “difícil” en que estuvo el partido fue en 1999, ya que la oposición estuvo a 7 puntos porcentuales respecto al ganador. No obstante, en un contexto de pluralidad el PRI ha conseguido recuperar terreno en las votaciones para gobernador que casi llega a los niveles de principios de los años noventa.

Cuadro 24. Integración del Poder Legislativo en el Estado de México (LII a la LVII Legislatura)

Partido político	Legislatura LII (1993-1996)			Legislatura LIII (1996-2000)			Legislatura LIV (2000-2003)			Legislatura LV (2003-2006)			Legislatura LVI (2006-2009)			Legislatura LVII (2009-2012)		
	M R	RP	Total	MR	RP	Total	M R	R P	Total	MR	R P	Total	MR	RP	Total	M R	RP	Total
PAN	0	12	12	10	12	22	21	8	29	11	12	23	9	11	20	2	10	12
PRI	40	0	40	30	0	30	18	7	25	24	0	24	19	0	21	39	0	39
PRD	0	9	9	5	11	16	6	10	16	10	9	19	16	4	20	3	5	8
PVEM	0	2	2	0	4	4	0	2	2	0	4	4	0	9	7	0	3	3
PT	0	0	0	0	2	2	0	2	2	0	3	3	1	3	4	0	3	3
PFCRN	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FCRN/ Convergencia	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PPS	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PDS	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Nueva Alianza																1	5	6
Convergencia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	3	3	0	3	3
Total	40	26	66	45	30	75	45	30	75	45	30	75	45	30	75	45	30	75

Fuente: Elaboración propia con información del IEEM

Gráfica 2. Integración del Poder legislativo en el Estado de México, PAN, PRI y PRD (LII a la LVII Legislatura)



Fuente: Elaboración propia con información del IEEM

Como puede observarse en la evolución del Poder Legislativo en el estado, el PRI perdió el predominio que mantuvo hasta la LII Legislatura (1993-1996) cuando obtuvo todos los cargos de mayoría (40) y la oposición solo pudo acceder al Congreso gracias a los 26 puestos de representación proporcional. A partir de 1996 las diputaciones aumentaron, en las de MR de 40 a 45 y las de RP de 26 a 30. En las cuatro legislaturas siguientes: LIII (1996-2000), LIV (2000-2003), LV (2003-2006) y LVI (2006-2009) no tuvo mayoría en el Congreso. Mientras que para la correspondiente al período 2009-2012 el partido en el gobierno recuperó la mayoría, incluso con un Congreso más numeroso, debido a que obtuvo 39 diputaciones por la vía de mayoría (uno menos que en 1993 cuando solo existían 40 escaños de mayoría) marcando un regreso de la hegemonía del PRI en el estado.

Por lo anterior, el partido en el gobierno no ha tenido la posibilidad de realizar reformas a la ley electoral por sí mismo en un amplio periodo (de 1996 a 2009), lo cual es una característica que lo diferencia del PRD en el Distrito Federal, donde el control de la Asamblea ha sido permanente (de 1997 hasta antes de 2015).

c) La selección y remoción de consejeros electorales

Integración del Consejo General de 1996

Con base en las reglas antes mencionadas se llevó a cabo la selección de consejeros electorales que inauguraría el recién creado IEEM. Dicho proceso estuvo caracterizado por los acuerdos, ya que conforme el artículo 86 del Código electoral, las fracciones parlamentarias tenían la atribución de proponer hasta tres candidatos ante la respectiva comisión que se encargaría de asegurarse de que cumplieran con los requisitos de elegibilidad.

Por lo anterior, la presentación y elección de consejeros electorales posibilitó el diálogo y los acuerdos lo cual se evidenció al permitir que cada una de las seis fracciones

parlamentarias con representación en el congreso estatal (PAN, PRI, PRD, PT, PVEM y PPS) definiera un consejero electoral propietario y un suplente, de modo que se cubrieran los seis que debía designar éste órgano¹¹⁶. El consejero presidente, como lo establecía el código electoral, sería propuesto por el gobernador del Estado de México.

Con base en el acuerdo antes mencionado se integró el primer Consejo General del IEEM como puede verse a continuación.

Cuadro 25. Consejeros electorales del IEEM 1996

Propietario	Suplente	Partido nominador
Samuel Espejel Díaz González (consejero presidente)	-----	Propuesta del gobernador
Rogelio Tinoco García	Melchor Dávila Maldonado	PRI
Alejandro Maldonado Sánchez	Alfonso Bravo Mier	PAN
Edmundo Cancino Gómez	Alberto Saladino García	PRD
Santos Meza Garcés	Noé Jacobo Faz Govea	FCRN
Lorenzo Berho Corona Salcedo	José María Sainz Gómez	PVEM
Jesús Barrera Legorreta	Jaime Villar Mirón	PPS

Fuente: elaboración propia con información de *El sol de Toluca*, 30 de marzo de 1996, p. 1 y 4^a

La integración del primer Consejo General del IEEM resultó muy equilibrada al permitir, por medio de un acuerdo de los legisladores, que cada partido estableciera un consejero electoral. De modo que el Consejo asimilaba la presencia de los distintos partidos dado que tanto el partido en el gobierno, como los otros dos partidos nacionales (PAN y PRD) permitieron que las fuerzas políticas minoritarias y los partidos locales participaran en las propuestas. No obstante, la integración de dicho Consejo no resultó duradera, ya que en 1998 se renovó nuevamente sin que ninguno de ellos se reeligiera en el cargo.

¹¹⁶ *El sol de Toluca*, 30 de marzo de 1996, p. 1 y 4A

Renovación del Consejo General de 1998

Por otra parte, el mismo año se renovó el Consejo General del IEEM. El 5 de diciembre de 1998, como lo marcaba la ley electoral. Destacó el hecho de que ningún consejero electoral se reeligió y que la posibilidad de incluir a partidos políticos minoritarios en la definición de los consejeros se erradicó: el Partido del Trabajo tuvo un consejero, mientras que el PAN, dos; PRD, dos; y el PRI dos, y uno de ellos fue el consejero presidente.

Cuadro 26. Consejeros electorales del IEEM 1998

Propietario	Suplente	Partido nominador
José María Sáinz Gómez Salcedo (consejero presidente)		PRI
Jaime González Graff	Roberto Rueda Ochoa	PAN
Álvaro Arreola Ayala	Enrique Mondragón Cruz	PAN
Miguel Ángel Juárez Franco	Isael Teodomiro Montoya Arce	PRD
Ruperto Retana Ramírez	Eduardo Armando Rincón Mejía	PRD
Nelly Sofía Gómez Haaz	Wulfrano Peña Alcántara	PT
Graciela Macedo Jaimes	Jesús Flores Rubí	PRI

Fuente: elaboración propia con información de *El sol de Toluca*, 5 de diciembre de 1998, Primera plana, p 1 y 4A

Renovación del Consejo General del IEEM 2002

La renovación de los integrantes del Consejo General del IEEM se produjo en mayo de 2002. En esta ocasión la mayoría de ellos logró reelegirse. Solo un consejero electoral propietario no lo pudo hacer (además del caso de Jaime González Graff quien falleció el año previo y fue sustituido por Jaime Villar Mirón y como suplente entró Víctor Manuel Álvarez Herrera, ambas propuestas del PVEM). Mientras que se eligió a María Luisa Farrera Paniagua como consejera presidente en sustitución de José María Sáinz Salcedo.

Cuadro 27. Consejeros electorales del IEEM 2002

Propietario	Suplente	Partido nominador
María Luisa Farrera Paniagua (consejero presidente)		PRI
Álvaro Arreola Ayala	Enrique Mondragón Cruz	PAN
Miguel Ángel Juárez Franco	Isael Teodomiro Montoya Arce	PRD
Ruperto Retana Ramírez	Eduardo Armando Rincón Mejía	PRD
Nelly Sofía Gómez Haaz	Wulfrano Peña Alcántara	PT
Graciela Macedo Jaimes	Jesús Flores Rubí	PRI
Jaime Villar Mirón	Víctor Manuel Álvarez Herrera	PVEM

Fuente: elaboración propia con información de *El sol de Toluca*, 24 de mayo de 2002, p. 1 y 4A

En dicha renovación, de acuerdo con los legisladores priistas, lo que se privilegió fue la necesidad de contar con el Consejo General completo ante la inminencia de las elecciones locales. Por lo anterior se produjo una “reelección” de dichos funcionarios. Sin embargo, no estuvo exenta de conflictos, ya que la fracción panista en el Congreso local se opuso a la propuesta de Villar Mirón y de Álvarez Herrera, ya que el ex consejero que se sustituía había sido apoyado por el PAN, partido que se quedó solo con una nominación de consejero¹¹⁷. La nueva propuesta vino del Partido Verde que junto con el Partido del Trabajo habían propuesto a un consejero cada uno; mientras que el PRI y el PRD tuvieron dos cada uno.

Selección de consejeros electorales de 2004

¹¹⁷ *El sol de Toluca*, 24 de mayo de 2002, p. 1 y 4A

En el Consejo General del 13 de enero de 2004 ya no existía opción de reelección para los consejeros previos; sin embargo un ex consejero suplente sí pudo incluirse en la lista de propietarios para el año mencionado, nos referimos a Israel Teodomiro Montoya Arce.

Dicho consejo fue electo por unanimidad al interior del Congreso del Estado, en él destaca que los partidos políticos nacionales se reservaron dos espacios mientras que el PVEM aparecía con uno y los demás partidos minoritarios no alcanzaron dicha prerrogativa. Del mismo modo destaca que por primera vez el PAN fue el que nominó al consejero presidente del IEEM, lo cual es de destacar, ya que en los tres Consejos previos (1996, 1998 y 2002) el PRI fue quien definió ese cargo.

Cuadro 28. Consejeros electorales del IEEM 2004

Propietario	Suplente	Partido nominador
José Juan López Urbina (Consejero presidente)		PAN
Manuel Silva Sánchez	José Luis Estrada Portilla	PAN
Andrés Antonio Torres Scott	David Velázquez Torres	PRI
Julio César Olvera García	Oscar Andrés Silva Macedo	PRI
José Alfredo Sánchez López	Romeo Dector García	PRD
Israel Teodomiro Montoya Arce	José Enrique Bailleres Helguera	PRD
José Bernardo García Cisneros	Rodolfo Martínez Muñoz	PVEM

Fuente: elaboración información de *El sol de Toluca*, 13 de enero de 2004, p. 10 A.

Corrupción en el cuarto Consejo General del IEEM

El escándalo de corrupción que afectó al instituto derivó de una acusación por parte del representante de la coalición PRD-PT ante el IEEM, Ricardo Monreal, quien el 14 de mayo de 2005 renunció a esta representación por considerar que “la elección que está afectada de

inequidad, de parcialidad y de opacidad”¹¹⁸. A partir de entonces comenzó un episodio negro para la vida institucional del órgano.

En defensa de éstas acusaciones los consejeros implicados señalaron que se trataba de “una broma” y que en todo caso nunca se debió tomar en serio el ofrecimiento de un “bono” para adjudicar la papelería electoral a una determinada empresa. Sin embargo, quien filtró la información a Monreal fue el consejero Isael Montoya¹¹⁹.

Derivado de lo anterior, la madrugada del 12 de mayo, el representante ante el IEEM de la coalición “Unidos para Ganar” (PRD y PT), Ricardo Monreal, acusó al consejero presidente, José Gómez Urbina de haber recibido 2 millones de pesos para favorecer a la empresa mencionada en la obtención de un contrato para elaborar material electoral¹²⁰.

Al respecto, Gómez Urbina relató que los consejeros Bernardo García e Isael Montoya habían sugerido, en tono de broma, repartirse 25 millones de pesos por otorgar el contrato a Cartonera Plástica, la cual finalmente ganó la licitación y recibiría como pago 63 millones de pesos¹²¹.

En consecuencia, en el Congreso del Estado de México, la Junta de Coordinación Política las fracciones de los partidos PRI, PAN, PRD, PT, Convergencia y PVEM acordaron buscar una “salida política” y pedir la renuncia de los consejeros electorales y otros directores de área con la amenaza de que si no accedían serían removidos a través de una mayoría legislativa. Además, los líderes nacionales de los partidos de oposición (PAN, PRD, PT y Convergencia) firmaron un acuerdo en la Ciudad de México para exigir la

¹¹⁸ El Universal, 14 de mayo 2005

¹¹⁹ El Universal, 17 de mayo 2005

¹²⁰ El Universal, 19 de mayo 2005

¹²¹ *Ibidem*

renuncia de los funcionarios y también el secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, se dijo atento para que “todos los actores se sometan a la ley”¹²².

Lo anterior nos deja ver cómo el problema rebasó la dimensión local y se convirtió en un tema nacional en el que se necesitaba una acción contundente, por lo que la destitución surgía como la mejor opción. Lejos de ser un episodio de acusaciones entre partidos políticos, dicho acontecimiento fue un acto indebido que provino de los propios árbitros electorales cuando faltaban cerca de 40 días para la elección de gobernador del estado.

Selección de consejeros electorales 2005

En mayo de 2005 se eligió un nuevo Consejo debido a que el previo había incurrido en acciones que lesionaron gravemente los principios rectores del instituto. En consecuencia se hacía urgente recobrar la legitimidad a través del reemplazo anticipado de los consejeros electorales.

Por lo anterior, el sábado 21 de mayo de 2005 el congreso del Estado de México se reunió por más de 10 horas para elegir a los nuevos consejeros electorales, quienes fueron electos por unanimidad luego de algunos contratiempos como la salida de diputados del recinto (una diputada del PRD así como la fracción parlamentaria de Convergencia que no se quedó a la discusión)¹²³. Mientras que el PAN presionó fuertemente con la negativa dado que sin ellos no podrían reunir las tres cuartas partes de los votos requeridos. Sin embargo, se pudo llegar a los acuerdos necesarios que dieron lugar a una nueva lista de integrantes del Consejo General que tendrían la encomienda de desarrollar los trabajos previos a las elecciones locales que se aproximaban.

¹²² *Ibidem*

¹²³ *El sol de Toluca*, 22 de mayo de 2005, Primera plana, p. 1 y 4A.

Los partidos políticos nacionales (PRI, PAN y PRD) se reservaron la definición de dos consejeros electorales cada uno y el PAN tuvo la oportunidad de definir al consejero presidente por segunda ocasión consecutiva. Además el PVEM por tercera ocasión lograba incluir a una de sus propuestas en el Consejo, las últimas dos de manera consecutiva con lo que se convertía en el partido minoritario con mayor inclusión en dicho espacio de dirección.

Cuadro 29. Consejeros electorales del IEEM 2005

Propietario	Suplente	Partido nominador
José Núñez Castañeda (consejero presidente)		PAN
Gabriel Corona Armenta	Arcadio Sánchez	PRD
Ruth Carrillo Téllez	José Kelen Vilchis Chávez	PVEM
Norberto López Ponce	Juan Carlos Rojas Ibarra	PRD
Jorge Muciño Escalona	Carlos Quintana Roldán	PRI
Bernardo Barranco Villafán	Francisco Olascoaga Valdés	PAN
Juan Flores Becerril	Antonio Barbereno Maldonado	PRI

Fuente: elaboración propia con información de *El sol de Toluca*, 22 de mayo de 2005, p. 1 y 4A.

Remoción ilegal de consejeros electorales

El 9 de mayo de 2008 se aprobó una modificación a la ley electoral donde se incluía una modificación sustancial considerando la integración del órgano electoral. En el octavo transitorio incluía una “reestructuración” de la integración del Consejo General del IEEM, en la que se establecía:

La legislatura del Estado procederá a reestructurar el Consejo General del IEEM en los siguientes términos:

- a) El consejero presidente y tres consejeros electorales permanecerán en su cargo hasta el 4 de septiembre de 2009.
- b) Tres consejeros electorales permanecerán en su cargo hasta el 30 de agosto de 2008.

c) A más tardar el 30 de agosto de 2008, la Legislatura designará a 3 consejeros electorales que ejercerán dicho cargo del 1 de septiembre de 2008, al 4 de septiembre de 2009¹²⁴.

Con base en lo anterior el primero de agosto de 2008 el Congreso local definió que los tres consejeros electorales que abandonarían anticipadamente el Consejo serían: Norberto López Ponce, Gabriel Corona Armenta y Ruth Carrillo Téllez con sus respectivos suplentes. Los primeros dos fueron propuestos por el PRD mientras que Ruth Carrillo fue una propuesta del PVEM. Quienes suplieron a los consejeros antes mencionados fueron Sayonara Flores Palacios¹²⁵, Jesús Castillo Sandoval y Marco Antonio Morales Gómez. Los dos primeros fueron propuestos por el PRD mientras que el último por el PRI.

Con los cambios mencionados, el PAN conservó dos consejeros, igual número que el PRD, mientras que el PRI aumentó uno, mismo que perdió el PVEM.

Por otra parte, se debe mencionar que el proceso estuvo fuera de los cauces legales debido a que la Cámara local no tenía la atribución de destitución aunque se impuso en los hechos. En palabras de Gabriel Corona Armenta, uno de los consejeros destituidos, el motivo de fondo fue:

En el caso de mi salida del consejo fue por las presiones del PRD porque ellos me propusieron y querían que actuara como correa de transmisión. Mientras que se propusieron perfiles afines, una esposa de un diputado del PRD y otro personaje que trabajaba para ellos. El 17 de agosto presenté un juicio de garantías. Hasta el 8 de abril de 2010 me concedieron la reinstalación, lo que se dijo es que pasó demasiado tiempo y que es imposible reinstalarme. Aunque se comprobó de manera clara que mi destitución fue ilegal¹²⁶.

Con dicho episodio se pudo confirmar que para los partidos políticos la autonomía de los institutos electorales locales resulta incómoda, ya que en lugar de permitir que los plazos en la duración del cargo de consejeros electorales se cumplieran prefirieron imponerse. Sin

¹²⁴ Decreto número 163, Gaceta del Gobierno del Estado de México, 9 de mayo de 2008, p. 2

¹²⁵ Esposa del diputado perredista del congreso local, Domitilo Posadas Hernández. La Jornada, 25 de septiembre de 2008.

¹²⁶ Entrevista al Dr. Gabriel Corona Armenta, en Ciudad Universitaria, Coyoacán, D.F. el 29 de enero de 2014 realizada por el autor.

embargo, es de destacar que si bien los partidos de oposición suelen desacreditar al órgano electoral, en éste caso apoyaron la reforma que restaba autonomía así como debilitaba a la autoridad frente a la ciudadanía.

Como lo señaló Corona Armenta, en 2010 el Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito en materia administrativa, con sede en Naucalpan, dio la razón a los consejeros destituidos y ordenó su reinstalación. El Tribunal fundamentó su decisión en dos argumentos: “primero porque el Congreso no tenía facultades, y segundo, por no haberle otorgado la garantía de audiencia y sin antes haberlo escuchado y vencido en un proceso legal”¹²⁷.

Es decir, el Congreso local tomó una decisión sin fundamento legal, mismo que afectó la autonomía del órgano electoral sin que su naturaleza constitucional pudiera impedir dicha transgresión. Si bien, la autonomía no se perdió por ese hecho, quedó de manifiesto que le hacen falta más elementos para enfrentar las acciones de los partidos políticos.

Selección de consejeros electorales de 2008

La siguiente renovación del Consejo General del IEEM se produjo en 2008, donde tres consejeros electorales fueron removidos con base la reforma electoral de ese año, de manera ilegal. De acuerdo con la citada reforma, se establecía que tres consejeros electorales deberían abandonar el Consejo, de manera anticipada, sin señalar el motivo ni respetar el plazo para el cual fueron electos.

En consecuencia el Consejo General quedaba conformado de la siguiente manera:

Cuadro 30. Consejeros electorales del IEEM 2008

¹²⁷ El Universal, 26 de junio 2010

Propietario	Suplente	Partido nominador
Norberto Hernández Bautista (consejero presidente)	-----	PAN
Sayonara Flores Palacios	Juan Carlos Miranda Flores	PRD
Jesús Castillo Sandoval	Acela Sánchez García	PRD
Marco Antonio Morales Gómez	Rafael Garduño García	PRI
Jorge Muciño Escalona	Carlos Quintana Roldán	PRI
Bernando Barranco Villafán	Francisco Olascoaga Valdés	PAN
Juan Flores Becerril	Antonio Barbereno Maldonado	PRI

El consejero presidente inmediato anterior renunció luego de la aprobación de la ley electoral de 2008 y la legislatura local designó a su sucesor el 24 de septiembre del mismo año.

Fuente: elaboración propia con información de *El sol de Toluca*, 22 de mayo de 2005, p. 1 y 4ª y Gaceta de Gobierno del Estado de México, 1 de agosto de 2008, y La Jornada 25 de septiembre de 2008.

La designación del consejero presidente en 2008

Además de los cambios anteriores, cabe señalar que el consejero presidente, José Núñez Castañeda, renunció al cargo luego de la aprobación de la reforma en comento. El presidente había sido una propuesta del PAN, partido que conservó dicha prerrogativa y apoyó a Norberto Hernández Bautista para que se convirtiera en el nuevo consejero presidente, quien fue calificado como un “militante” panista.

Es de destacar que en la toma de protesta del cargo, Hernández Bautista cuestionara lo siguiente; “¿Por qué extraña que un militante del PAN ocupe la presidencia del IEEM y no se dice nada cuando lo hizo el PRI?”¹²⁸, reconociendo además que “obligado por su ética y moral, solicitará licencia para separarse temporalmente de su militancia panista a fin de cumplir su nuevo encargo sin presión alguna”¹²⁹.

¹²⁸ La designación se realizó con 48 votos a favor y 18 en contra, entre ellos dos panistas. *Ibidem*

¹²⁹ *Ibidem*

Lo anterior resulta un hecho sin precedentes en la integración de los Consejos Generales, ya que se eligió de manera explícita a un militante de un partido político como consejero presidente de un organismo electoral. Lo anterior deja de lado las críticas y suposiciones que suelen ir acompañadas a la selección de los consejeros y dio paso a una acusación fundada, que el propio implicado reconoció como válida: la militancia a un partido político.

Renovación del Consejo General 2009

El 14 de agosto de 2009 la legislatura del Estado de México designó a los siete consejeros electorales para el período 2009-2013. Destaca el caso de Jesús Castillo Sandoval quien fue electo en 2008 y permaneció dentro del Consejo pero ahora como presidente. Además en esta integración de consejeros fue la primera ocasión en que un consejero apoyado por el PRD ocupó la presidencia del consejo, sin embargo dicho partido solo contó con una cuota. Mientras que el PAN logró incluir a dos consejeros y el partido en el gobierno es la primera vez que colocó a cuatro, la mayoría de los consejeros.

Cuadro 31. Consejeros electorales del IEEM 2009

Propietario	Suplente	Partido nominador
Jesús Castillo Sandoval (consejero presidente)	-----	PRD
Jacinto Policarpo Montes de Oca Vázquez	Raúl López Alvarado	PRI
José Antonio Abel Aguilar Sánchez	Juan Salvador Ventura Hernández Flores	PAN
Jesús Guadalupe Jardón Nava	Oscar Eduardo Badillo Gutiérrez	PRI
José Martínez Vilchis	Bertha Karina Terrón Arochi	PRI
Arturo Bolio Cerdán	Ana María Lortia Ordinola	PAN
Juan Carlos Martínez Villareal	Juan Carlos Miranda Flores	PRI

Fuente: elaboración propia con información de *La Jornada*, 15 de agosto 2009, p. 25 y Gaceta de Gobierno del Estado de México, 24 de agosto de 2009

2.2.3 Análisis de su desempeño

Asignación de diputados de Representación Proporcional

Diputados de 1996

En la primera asignación de diputados de RP hubo un debate intenso respecto a la sobrerrepresentación del PRI en el Congreso local. Con base en la ley electoral del 2 de marzo de 1996, establecía que se tomaría por base la siguiente fórmula: a) el 1.5% de la votación válida emitida, b) el cociente de unidad y c) resto mayor (artículo 266).

En donde el cociente de unidad sería entendido como el resultado de dividir la votación válida efectiva entre el total de diputados de representación proporcional que deban asignarse. Mientras que el resto mayor sería el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político una vez hecha la distribución de diputados mediante el cociente de unidad (artículo 266).

Mientras que consideraba que no tendrían derecho a asignación los partidos que: I. hubieran obtenido el 51% o más de la votación válida emitida, y que su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Legislatura superior o igual a su porcentaje de votos; y II. Hubiera obtenido menos del 51% de la votación válida emitida y que su número de constancias de mayoría relativa sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la legislatura (artículo 264).

En la asignación se seguirían los siguientes procedimientos: I. En caso de que un partido hubiera obtenido el 51% o más de la votación válida emitida y el número de sus constancias de mayoría relativa representaran un porcentaje menor del total de la Legislatura, tendría derecho a que le asignaran diputados de RP hasta que coincida con su porcentaje de votos, II. Ningún partido tendría derecho tener más de 49 diputados (65% de la Legislatura), aun cuando hubiera tenido un porcentaje de votos superior, III. En caso de que algún partido hubiere obtenido el 45% de la votación válida emitida tendría derecho a que le asignen los diputados necesarios para alcanzar la mayoría, siempre que ningún otro

hubiere obtenido el porcentaje de votos o de escaños suficientes para obtener dicha mayoría y IV. En el caso de que no se encuentre ningún partido en el considerando anterior, se procedería a realizar la asignación de diputados de RP de forma tal que sea igual el porcentaje de votos obtenidos al de escaños, lo anterior se haría comenzando por el partido que hubiere obtenido mayor número de votos (artículo 265).

Además en el artículo 267 estaba previsto que solo tendrían derecho a diputados por este principio los partidos que hubieren obtenido más del 1.5% de la votación y aquéllos que habiendo obtenido dicha votación sin haber obtenido constancias de mayoría, se le asignaría un diputado de RP. Posteriormente, la votación total obtenida, sería dividida entre el número de diputados que quedaran por repartir y se obtendría el cociente de unidad. En caso de que aún quedaran diputados por asignar se tomarían en cuenta los restos mayores.

Se estableció que la primera diputación correspondería a la fórmula de candidatos que no hubieran ganado en la elección uninominal pero que hubieran alcanzado el porcentaje más alto de votación minoritaria en su partido, así como también se dispuso que las demás diputaciones serían asignadas alternativamente a la fórmula que aparecieran en las listas de cada partido, y en orden descendente de votación a quienes no hubieran obtenido constancias de mayoría.

Ahora bien, en la asignación de noviembre de 1996 de acuerdo con Arzuaga y Vivero, “la interpretación hecha por el Consejo General que respondió de manera lineal a los intereses inmediatos del partido en el poder y en contra de los sugerido por su presidente, asignaba diputados de representación proporcional de tal manera que garantizaba la mayoría priista en la legislatura local”¹³⁰.

La asignación realizada por el CG del IEEM quedó como sigue¹³¹:

¹³⁰ Javier Arzuaga Magnoni & Igor Vivero Ávila, “Transición política y sistema electoral en el Estado de México (1996-2005), en Peschard, Jacqueline (coord.) *El federalismo electoral en México*, México, Cámara de Diputados, Porrúa, FCPyS-UNAM, 2008, p. 485

¹³¹ Acta de sesiones de Consejo General del IEEM, (acuerdo 65) 25 de noviembre de 1996 p. 61 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia del Estado de México).

Partido Acción Nacional, no tiene derecho por el cero punto cinco por ciento, por cociente de unidad 8 diputados, por resto mayor uno, por redistribución uno, para hacer un total de 10.

Partido Revolucionario Institucional, no tiene derecho por el 0.5 por ciento, por cociente de unidad ocho, por resto mayor cero, redistribución cero para hacer un total de ocho diputados.

Partido de la Revolución Democrática, no tiene derecho por el 1.5 por ciento, por cociente de unidad seis, por resto mayor no tiene derecho, por redistribución uno, para hacer un total de siete diputados.

Partido Cardenista, un diputado por 1.5 por ciento, por cociente de unidad no tiene derecho, por resto mayor no tiene derecho, por redistribución, tampoco tiene derecho, para hacer un total de un diputado.

Partido Verde Ecologista de México, por el 1.5 por ciento, un diputado, por cociente legal no tiene derecho, por resto mayor uno, por redistribución tampoco tiene derecho para hacer un total de dos diputados.

Partido del Trabajo, 1.5 por ciento, un diputado, por cociente de unidad no tiene derecho, por redistribución tiene derecho a un diputado para hacer un total de dos.

Finalmente, quedan distribuidas tres diputaciones por 1.5 por ciento, por cociente de unidad 22 diputaciones, por resto mayor 2 diputaciones, por redistribución tres diputaciones, para hacer un total de 30.

La asignación se aprobó con ocho votos a favor y tres en contra¹³², sin especificar en el documento quienes votaron en contra. No obstante, en la prensa local se señaló que quienes votaron a favor de dicho proyecto fueron los consejeros: Rogelio Tinoco, Alejandro Maldonado, Santos Meza Garcés, José María Sainz Gómez y Jesús Barrera Legorreta¹³³. Cabe señalar que en el Acta de dicha sesión de asignación los representantes de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática firmaron bajo protesta¹³⁴.

Los resultados de asignación que arrojó el IEEM (PAN 10, PRI 8, PRD 7, Partido Cardenista 1, PVEM 2 y PT 2) fue ampliamente cuestionada por la oposición quien consideraba que el PRI no merecía diputados de RP por el amplio número de diputados en la elección de mayoría (30). El representante del PRD, José Luis Gutiérrez Curreño señaló

¹³² *Op. Cit.*, p. 188

¹³³ Rosamaría Coyotecatl, "Impugnarán PAN y PRD el Acuerdo que aprobó el IEE", *El sol de Toluca, Política*, 26 de noviembre de 1996, p. 4A

¹³⁴ Acta de sesiones de Consejo General del IEEM, (acuerdo 65) 25 de noviembre de 1996 p. 208 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia del Estado de México).

que el PRI no tenía derecho a diputaciones de representación proporcional pues rebasaría el 37.26 por ciento de la votación global que obtuvo el 10 de noviembre¹³⁵.

De acuerdo con Osorio, la cuestión es si el porcentaje global de cada partido define el reparto de las 75 diputaciones o solo aplica sobre las 30 curules de mayoría relativa. De ser el primer supuesto, la oposición tiene razón. Pero, si la lógica se refiere al segundo punto, entonces el 37.26 por ciento del PRI le daría derecho a 11.178 curules de las 30 de plurinominales (para un total de 41 diputaciones en la inminente Legislatura). En tanto que el PRD, con su 21.69 por ciento del Partido Acción Nacional le significaría 9.051 curules (para un total de 19 diputaciones, dadas sus diez constancias de mayoría). En tanto que el PRD, con 21.69 por ciento, añadiría seis o siete diputados a sus cinco constancias de mayoría¹³⁶.

De acuerdo con el dirigente estatal del PRI, Heberto Barrera Velázquez el PAN y el PRD se han beneficiado de la política del dos por uno, “ganando una diputación, el pueblo les regala otra. En cambio el PRI que obtuvo 30 diputados de mayoría al ser respetuoso de la ley, el Consejo General del IEEM le asigna ocho diputados, apenas el 35 por ciento de lo que legítimamente el pueblo le otorgó con su voto”¹³⁷.

El PRI argumentó que “ganó seis veces más distritos de mayoría que el PRD y tres veces más que el PAN. El PRD tendrá 120 por ciento de sobrerrepresentación porque ganó en las urnas 5 diputados de mayoría, gratuitamente se toma siete diputados, con lo que tendrá 12. El PAN tendrá el 90 por ciento de sobrerrepresentación porque ganó solo diez diputados de mayoría, obteniendo como obsequio diez diputados, con lo que sumarán 20”¹³⁸.

¹³⁵ Eduardo Osorio, “Ahora el debate por las plurinominales”, *El sol de Toluca, Política*, 18 de noviembre de 1996, p. 4

¹³⁶ *Ibidem*

¹³⁷ Rosamaría Coyotecatl, “Impugnarán PAN y PRD el Acuerdo que aprobó el IEE”, *El sol de Toluca, Política*, 26 de noviembre de 1996, p. 4A

¹³⁸ *Ibidem*

Los partidos PAN y PRD impugnaron ante el TEEM la asignación del IEEM quien decidió por unanimidad revocar la decisión del órgano administrativo y le quitó los diputados de Representación Proporcional que le habían asignado. Luego de una amplia argumentación para validar el acuerdo propuesto, los integrantes del Tribunal coincidieron que la hipótesis legal aplicable para la asignación de diputados plurinominales es la contenida en la fracción IV del artículo 265 del Código Electoral del Estado de México. Los diputados de RP de cada partido se asignarían con base en la votación obtenida, tomando en cuenta el cien por ciento de la Legislatura y no únicamente a los 30 plurinominales como lo hizo el IEEM¹³⁹.

Durante la sesión del Tribunal y al razonar su voto, el magistrado Jesús Castillo advirtió que la interpretación de la ley no puede quedar al libre arbitrio de una autoridad aun cuando se haya apoyado en opiniones doctorantes de famosos juristas del derecho electoral, así lo expresó:

No se puede pasar por alto que la correcta aplicación de la ley constituye una premisa: la premisa mayor es la ley y la menor es el hecho que se va a juzgar y cuando exista una estricta adecuación del derecho con hecho, es cuando la norma resulta estrictamente aplicable. Si nosotros pasamos al examen de la legalidad del acuerdo impugnado vamos a llegar a la conclusión que se aplicó inexactamente la ley porque se favoreció injustificadamente al PRI¹⁴⁰.

De acuerdo con la resolución del recurso de apelación emitido por el TEEM el dos de diciembre de 1996, se estableció cual fue el razonamiento que emplearon y por qué discreparon del CG del IEEM:

A cada partido se le deberá de asignar el número de diputados conforme a su porcentaje de votos, con la aclaración que si alguno de ellos, a través del sufragio ganó mayor número de curules y esto sobrepasa su porcentaje ya no se le podrán asignar curules porque se sobrerrepresentaría causa por lo que al Partido Revolucionario Institucional, no se le debe asignar diputados por el principio de asignación proporcional; y si el Instituto tomó en cuenta, para la asignación de los diputados de asignación proporcional, únicamente el total de dicha asignación, que son 30 , no se hizo apegado al

¹³⁹ Rosamaría Coyotecatl, “La oposición al PRI será mayoría en la Legislatura”, El sol de Toluca, Política, 3 de diciembre de 1996, p. 4A

¹⁴⁰ *Ibidem*

último de los citados preceptos ya que se debe tomar en cuenta el total de los integrantes de la Legislatura que son 75¹⁴¹.

Cuadro 32. Asignación de diputados de RP por IEEM y TEEM 1996

Partido político	IEEM	TEEM
PAN	10	12
PRI	8	0
PRD	7	11
PC	1	1
PVEM	2	4
PT	2	2
Total	30	30

Fuente: elaboración propia con base en hemerografía

Es decir, de acuerdo con la interpretación del TEEM, hubo un favoritismo del IEEM en la asignación de diputados de RP. Sin embargo, al analizar los motivos que justificaron el acuerdo de la instancia administrativa es de destacar que hubo un aspecto fundamental que fue considerado de un modo por el IEEM y de otro modo por el TEEM.

La definición de la votación del total de la Legislatura o de solo los 30 diputados de mayoría. En este aspecto, al no haber un señalamiento concreto en la ley podría interpretarse de un u otro modo, aunque los resultados serían muy distintos para los diputados de los partidos políticos, especialmente para el PRI.

En opinión del consejero presidente del IEEM, Samuel Espejel, resultaba inexacta la opinión del magistrado del TEEM, al señalar que “siempre se dijo que había varias posibilidades de aplicación del Código Electoral. Nosotros optamos por una de ellas y el Tribunal Electoral optó por otra y, en ese sentido hay una resolución que es un estado de derecho, cosa juzgada”¹⁴².

¹⁴¹ Recurso de apelación emitido por el TEEM el dos de diciembre de 1996, [información obtenida mediante el sistema infoem] p. 23

¹⁴² Rosamaría Coyotecatl, “La resolución es un Estado de Derecho: SE”, El sol de Toluca, 4 de diciembre de 1996, p. 1

El dirigente priista del Estado de México, Heriberto Barrera Velázquez, señaló que “no conciben que dos partidos que obtuvieron menor votación que el PRI, obtengan el número de plurinominales que les asignó el TEEM”. Lo cual resulta contradictorio, debido a que la RP está diseñada para compensar a los partidos que no obtuvieron triunfos en la elección de mayoría y generar pluralidad al interior del Congreso y no para crear un reforzamiento de la hegemonía del partido más ganador en mayoría.

La postura del PRI en la entidad sostuvo una posición crítica respecto a la decisión del TEEM e incluso llegó a considerar “impugnar dicha decisión ante la Suprema Corte de Justicia contra la resolución del Tribunal Electoral por la que se le negaron 8 diputados plurinominales”¹⁴³. Lo cual no ocurrió a pesar del descontento que generó para los priistas del Estado de México quienes sostuvieron varias reuniones para analizar qué camino tomar ante dicha situación. Al respecto, es importante señalar que el Gobernador del estado, César Camacho Quiroz, propuso a los partidos políticos la suscripción de un pacto de civilidad que involucraba aceptar los resultados del Tribunal local¹⁴⁴.

Diputados de RP 2000

La ley electoral local fue sometida a reforma el 2 de octubre de 1998 y el 9 de octubre de 1999, sin embargo las disposiciones relativas a la asignación de diputados de RP continuaron inalteradas respecto a la legislación de 1996.

En las elecciones del año 2000 se impugnó el mecanismo de asignación de los diputados de RP, pues el IEEM no consideró la inclusión de los mejores segundos lugares en las elecciones de diputados de mayoría como se encuentra establecido en la ley electoral local.

¹⁴³ Guadalupe Mejía Escalona, Recurso contra la resolución del TE por las ocho plurinominales, El sol de Toluca, Estado de México, 4 diciembre 1996, p. 2A

¹⁴⁴ Guadalupe Mejía Escalona, Propone CCQ pacto de civilidad política, El sol de Toluca, Estado de México, 6 diciembre 1996, p. 1

De acuerdo con la resolución del TEPJF en la entonces legislación electoral vigente artículo 267 del Código Electoral del Estado de México, de la manera siguiente:

[...]

VII. La primera diputación corresponderá a la fórmula de candidatos que no habiendo obtenido la mayoría relativa haya alcanzado el porcentaje más alto de votación minoritaria de su partido.

Las demás a que tenga derecho cada partido, serán asignadas alternativamente a la fórmula que aparezca en las listas de candidatos, y en orden descendente de acuerdo al porcentaje de votación a quienes no hubieren obtenido constancia de mayoría”.

Lo anterior solamente fue comentado por el Representante del partido Democracia Social: [...] “bueno no nos metemos ni al fondo de esto de los diputados proporcionales, porque hay una figura aquí en el Código que es el Diputado de minoría, este del porcentaje mayor, mejor, no sé, que ni siquiera está en la Constitución. Entonces yo no me voy a meter a esa discusión, que sería muy interesante sobre todo con el representante del PRI”¹⁴⁵.

La asignación fue la siguiente: PAN 8, PRI 8, PRD 10, PT 1, PVEM 2, DS 1.

La falta de aplicación del mecanismo de diputados de minoría dio lugar a que varios candidatos impugnaran el Acuerdo 90 emitido por el IEEM en lo que se refiere a los nombres y no al número de diputaciones.

El TEPJF al respecto resolvió lo siguiente¹⁴⁶:

En efecto, esta Sala Superior considera que tal y como lo alegan los inconformes, la autoridad responsable, al aplicar la fórmula de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, en la última etapa, en la que designó a los candidatos de cada partido político que deberían ocupar las diputaciones por dicho principio, hizo una incorrecta interpretación de la fracción VII del artículo 267 del Código Electoral del Estado de México.

¹⁴⁵ Acta de sesiones del Consejo General del IEEM del 7 de agosto del 2000, p. 160 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia del Estado de México).

¹⁴⁶ Resolución del TEPJF SUP-JDC-169/2000 y ACUMULADOS, p. 29 (consultado en la página del Tribunal)

Por lo anterior, el TEPJF cambió la integración de la representación proporcional realizada por el IEEM considerando los mejores porcentajes de votación a nivel estatal y no distrital, como lo había realizado este último¹⁴⁷.

Diputados de RP 2003

El código electoral local fue reformado el 24 de agosto de 2001, y se modificaron los artículos 265, 266 y 267 relativos a la designación de diputados de RP.

El primero de ellos dispuso que para acceder a los escaños plurinominales los partidos políticos debían de haber obtenido al menos 1.5% de la votación total así como el requisito de que sus constancias de mayoría represente un porcentaje del total de integrantes de la Legislatura lo más cercano posible de la votación emitida. En dicha disposición ya no se contemplaba la asignación de un diputado en el caso de que algún partido no hubiera ganado distritos de mayoría pero que hubiera rebasado el 1.5% de la votación, como en la legislación de 1996.

En relación al procedimiento de asignación se estableció que primero se obtendría el “cociente de unidad”, el cual se consigue al dividir la votación valida efectiva menos la votación obtenida por aquellos partidos que por el principio de mayoría hubieran obtenido un porcentaje de integrantes del total de la Legislatura mayor o igual a su porcentaje de la votación valida emitida entre el número total de integrantes de la Legislatura menos el número de diputados obtenidos por aquéllos partidos que por el principio de mayoría relativa hubieran obtenido un porcentaje de integrantes del total de la Legislatura mayor o igual a su porcentaje de la votación valida emitida (artículo 265, inciso a).

Además establecía que a la votación de los partidos que participen en la asignación de diputados de RP se le restaría el producto de multiplicar el total de diputados de mayoría relativa obtenidos por el cociente de unidad (artículo 265, inciso b).

¹⁴⁷ *Ibidem*

Por otra parte, se dispuso que en la asignación los partidos políticos debían optar por alguno de las siguientes formas de proceder respecto al orden:

a) La primera diputación correspondería a la fórmula de candidatos que no hubieran obtenido mayoría relativa pero que hubiere alcanzado el porcentaje más alto de la votación minoritaria de su partido. Las subsecuentes serían repartidas alternativamente considerando las listas de candidatos y en orden descendente de acuerdo con los más altos porcentajes de votación que no hubieran obtenido escaños de mayoría.

b) La primera diputación sería asignada a la fórmula de candidatos que aparezca encabezando la lista de los partidos. Las demás serían repartidas alternativamente entre las listas de candidatos y las fórmulas que hubieran obtenido los mejores segundos lugares de las votaciones uninominales en orden descendente (artículo 267).

En el mismo año se reformó el Código Electoral local el 30 de diciembre. En donde se contemplaba nuevamente el tema de la RP.

Respecto al artículo 264, sobre las limitantes a los partidos para acceder a los escaños por el principio en comento, se puntualizó que el número de diputados obtenidos en distritos uninominales a partir del cual ya no se daría derecho a acceder a RP sería 38.

En relación al tema de las coaliciones en la fracción primera del artículo 265 se estableció que se consideraría como votación válida la suma de votos obtenidos en los distritos en que haya participado como partido político individual, más los votos obtenidos en los distritos en que se hubiera participado como partido político coaligado, atendiendo a los porcentajes que establezcan los convenios de coalición.

Considerando lo anterior, los partidos coaligados se integraría una lista por partido político que incluya a los candidatos postulados en lo individual, en coalición de acuerdo a los convenios respectivos y, en candidatura común, que no habiendo obtenido la mayoría relativa logren el porcentaje más alto de votación minoritaria por distrito, ordenada en forma decreciente de acuerdo con los porcentajes de votación obtenidos (artículo 267).

Reforma 2002

En dicha reforma se estableció en el segundo numeral del artículo 265, se precisó que el CG debía establecer el porcentaje de la votación válida que le corresponda a cada partido,

independientemente de haber postulado candidaturas comunes o haber integrado alguna coalición.

Para el caso de los partidos que hayan integrado coaliciones, se consideraría como votación válida, la suma de votos obtenidos en los distritos en que haya participado como partido político en lo individual, más los votos obtenidos en los distritos en que se hubiera participado como partido coaligado, atendiendo a los porcentajes de coalición (artículo 265, II).

En la asignación de diputados de RP los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática consideraron que el IEEM debió tomar de manera conjunta a los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, los cuales contendieron en coalición en 2003. Al respecto, en el acuerdo 107 del Consejo General del IEEM se establecía en la fracción XXVI, lo siguiente.

Que en el caso particular del PVEM tomando en cuenta lo estipulado en el Convenio de Coalición celebrado con el PRI, la totalidad de las fórmulas de candidatos propietarios y suplentes por el principio de mayoría relativa en los 45 distritos electorales que integran el territorio del estado, correspondieron al Partido Revolucionario Institucional, razón por la que con fundamento en lo dispuesto por el Código Electoral del Estado de México en sus artículo 22 párrafo segundo y 267 último párrafo, la asignación se realizará de acuerdo al orden que tienen los candidatos que fueron registrados ante el instituto, por el Partido Verde Ecologista de México en la lista de Diputados por el principio de Representación Proporcional¹⁴⁸.

Así lo expresó el representante del PT, quien cuestionó la distribución de diputados de RP específicamente en el tema de la coalición PRI-PVEM:

[...] Creo que aquí están cometiendo un error, porque primero separa la Alianza entre Partido Verde y PRI y hacen la asignación, cuando, primero debieran asignarle los diputados que les corresponden a la coalición y después, de acuerdo a su convenio, al interior hacer la distribución de los diputados y no lo están haciendo así, sino que los separan antes y con eso están perjudicando a otros partidos, cuando el convenio debiera tener validez solamente para los que lo firmaron, nosotros no tenemos

¹⁴⁸ Acta de Consejo General del IEEM, acuerdo 107, p. 48 (copia simple obtenido por el portal de transparencia del Estado de México).

por qué estar pagando platos rotos de un convenio que señala cuál es la forma de distribución interna de los partidos que decidieron coaligarse¹⁴⁹.

El acuerdo fue aprobado por unanimidad¹⁵⁰ aunque en la sesión el consejero Miguel Ángel Juárez Franco comentó que estaba en contra y que emitiría un “voto particular” en el que destacaba la inexactitud de la aplicación del “resto mayor”¹⁵¹.

El mencionado acuerdo del IEEM fue impugnado ante el TEPJF por Alberto Martín Saavedra Rodríguez, sin embargo no alteró la manera en que realizó la distribución de diputados de RP aunque sí cambió el número de diputados asignados: uno más al PAN y uno menos al PVEM.

El razonamiento que el Tribunal Federal en la materia esgrimió fue que de acuerdo con la legislación local, la asignación se realizaría considerando la votación de cada partido en lo individual. Si bien la coalición que conformaron los partidos en cuestión impedía en principio especificarlo, consideró oportuno el tomar en cuenta la votación hipotética derivada del porcentaje asentado en el convenio de coalición, como lo hiciera el IEEM.

Cuadro 33. Asignación de Diputados de RP 2003

Partido político	IEEM	TEPJF
PAN	11	12
PRI	0	0
PRD	9	9
Convergencia	2	2
PVEM	5	4
PT	3	3
Total	30	30

Fuente: acta de consejo general del IEEM y resolución del TEPJF

¹⁴⁹ Acta de Consejo General del IEEM, acuerdo 107, p. 56 (copia simple obtenido por el portal de transparencia del Estado de México).

¹⁵⁰ *Op. Cit.*, p. 114

¹⁵¹ *Op. Cit.*, p. 118

Diputados de RP 2006

El 11 de marzo de 2005 el Código Electoral fue reformado aunque sin alterar las disposiciones relativas a la asignación de RP. En la asignación de diputados de 2006 el Partido de la Revolución Democrática impugnó el derecho a ser la primera minoría fundada en el Convenio de coalición que estableció con PT. Lo anterior probablemente como una respuesta al Convenio que establecieron PRI y PVEM en las elecciones para integrar el Congreso mexiquense de 2003.

De acuerdo con el PRD, le corresponderían 22 diputaciones basados el convenio de coalición con el PT, el partido de la Revolución Democrática acusó al gobierno del Estado de México de “manipular la autoridad electoral para que no se convirtiera en la primera fuerza política de la entidad”¹⁵².

La asignación quedó como sigue: PAN 11, PRI 0, PRD 4, PVEM 9, PT 3, Convergencia 3¹⁵³. La votación del acuerdo por parte de los consejeros del IEEM fue la siguiente: Consejero Jorge Muciño Escalona, a favor; Dr. Gabriel Corona Armenta, a favor; Consejero Bernardo Barranco Villafán, en contra; Consejero Juan Flores Becerril, a favor; Consejero Norberto López Ponce, en contra; Consejero José Núñez Castañeda, a favor. Cuatro a favor, dos en contra¹⁵⁴.

De acuerdo con la opinión del consejero presidente, José Núñez Castañeda, en dicho Convenio de coalición no existía un señalamiento sobre cómo asignar las diputaciones de representación proporcional ni tampoco consideración sobre el asunto de los de primera minoría. Por lo cual el proyecto de acuerdo no podía otorgar un número mayor de diputados

¹⁵² Sergio Macedo González, “Repartieron la osamenta plurinominal”, en El Sol de Toluca, Estado de México, 2005 p. 4A

¹⁵³ Acta 266 del Consejo General del IEEM, consultada en el siguiente link http://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2006/a266.html

¹⁵⁴ Acta de sesiones del Consejo General del IEEM, sesión extraordinaria 26 abril de 2006, p. 137 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia del Estado de México).

por dicho principio al PRD puesto que no había un acuerdo sobre ello con el PT a quien también se le asignaron los correspondientes escaños¹⁵⁵.

Cabe decir que si bien hubo impugnaciones ante el Tribunal Electoral local, en el plano Federal se desecharon las impugnaciones y se ratificó la decisión de aquél.

Diputados de RP 2009

El 10 de septiembre de 2009 la ley electoral fue reformada aunque sin alterar lo relativo a la asignación de RP.

De acuerdo con el representante del PRD hubo una asignación inadecuada de los escaños de RP, toda vez que la coalición del partido en el gobierno –PRI, PVEM, NA y PS- obtuvo un número de curules que les permitiría tener con el 47.32 por ciento de la votación emitida, el 65.3 por ciento del Congreso local¹⁵⁶. Además criticó que se le asigne el mismo número de diputados al PRD que a Nueva Alianza que no obtuvo ni siquiera el 1.5 por ciento de la votación, lo cual es uno de los requisitos que establece la legislación local para acceder a escaños por dicho principio.

El representante del PT, Joel Cruz Canseco, consideró que el proyecto aumenta el cociente de unidad de 1.33 a 2.77 para efectos del reparto proporcional, lo cual se encuentra en el convenio de coalición el cual no puede estar encima de la propia ley¹⁵⁷.

Por otra parte, el consejero electoral Jesús Castillo Sandoval se pronunció en contra del acuerdo y criticó que el convenio de coalición encabezada por el PRI haya sido tomado como base del acuerdo y no lo establecido por la ley electoral local. En su intervención cuestionó que “a través del convenio de coalición se pretende asignar diputados de

¹⁵⁵ *Op. Cit.*, p. 137

¹⁵⁶ Acta de sesiones del Consejo General del IEEM, sesión extraordinaria 15 de julio 2009, p. 125 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia del Estado de México).

¹⁵⁷ *Op. Cit.*, p. 150.

representación proporcional a los partidos que la integran alrededor del 72 por ciento y eso a mi modo de ver no tiene justificación [...] se ganaron el 53.33 por ciento de la Legislatura, pero darles el 72 por ciento me parece que genera una sobrerrepresentación”¹⁵⁸.

En el mismo sentido criticó que se le asignen diputados a partidos que no alcanzaron el 1.5 por ciento de la votación y terminó por calificar el acuerdo de ilegal¹⁵⁹.

Mientras que el consejero Juan Flores Becerril consideró que el proyecto reunía los requisitos que señala la ley además de que siguen los pasos que se establecen en los artículos 264, 265 y 267 del Código electoral del Estado de México, por lo cual votó a favor del acuerdo¹⁶⁰.

En el caso del consejero Bernardo Barranco Villafán, argumentó en contra del proyecto por considerar que se conformaba una mega sobrerrepresentación, lo cual significaba un peligro para la democracia en el Estado y en el país¹⁶¹.

Por su parte, el consejero electoral Marco Antonio Morales Gómez, mencionó que si bien existían cuestionamientos sobre la sobrerrepresentación, consideró que en la ley electoral se contemplaba para efectos de la asignación de diputados de RP los convenios de coalición los cuales “los aprobamos aquí al seno del Consejo General. Yo los aprobé y por tanto yo los observo”. Por lo anterior votó a favor del acuerdo.

En tanto la consejera electoral Sayonara Flores Palacios votó en contra del proyecto por considerar que la “regla establecida en la ley, para hacer un ejercicio de representación proporcional, está construida, ya está hecha, pero no es precisa ni es tan clara como debiera ser y es necesario entonces reconstruirla, rehacerla”¹⁶².

¹⁵⁸ *Op. Cit.*, p. 173

¹⁵⁹ *Op. Cit.*, p. 174

¹⁶⁰ *Ibid*

¹⁶¹ *Op. Cit.*, p. 175

¹⁶² *Op. Cit.*, p. 179

El consejero electoral Jorge Muciño Escalona votó a favor del proyecto, pues también consideró que los convenios de coalición son elementos contemplados en la legislación y “estos convenios de las coaliciones parciales fueron en su oportunidad aprobados por este Consejo General, lo cual no podemos desconocer, y sufren sus efectos legales”¹⁶³.

Por último, el consejero presidente votó a favor del proyecto de acuerdo sin emitir comentario al respecto, la asignación quedó como sigue: PAN 10, PRI 0, PRD 5, PT 3, PVEM 3, Convergencia 3, NA 5, PSD 1¹⁶⁴.

El acuerdo fue aprobado por cuatro votos a favor y tres en contra¹⁶⁵. Esta asignación no fue impugnada en el plano federal.

Diputados de RP 2012

El 25 de septiembre de 2010 fue reformado el artículo 267, el cual estableció que tratándose de partidos coaligados, se integraría una lista por partido político que incluya a los candidatos postulados en lo individual, y en coalición de acuerdo a los convenios respectivos, que no habiendo obtenido la mayoría relativa logren el porcentaje más alto de votación minoritaria por distrito, ordenada en forma decreciente de acuerdo a los porcentajes de votación obtenidos para que el Instituto realizara la asignación.

Mientras que el 13 de mayo y el primero de septiembre de 2011 hubo reformas el Código Electoral, sin alterar lo relativo a la elección de diputados plurinominales.

En la asignación de 2012 hubo una crítica similar a la del 2009 debido al convenio de coalición que estableció el PRI con PVEM y NA, de acuerdo con Ricardo Moreno, representante de MORENA, era criticable que “el que hoy es Consejero Presidente, y en

¹⁶³ *Op. Cit.*, p. 180

¹⁶⁴ Acuerdo Sesión Extraordinaria del 15 de julio de 2009, CG 147/2009, p. 23

¹⁶⁵ *Op. Cit.*, p. 183

una discusión similar a ésta, con el mismo tema, con un Acuerdo similar, presentó un voto particular, un voto discordante con la mayoría sobre la aplicación de esta misma fórmula. Y hoy no lo hace”¹⁶⁶.

Mientras que el consejero electoral José Martínez Vilchis consideró que sería necesario revisar el sistema mediante el cual se asignan diputados de RP y considerar la importancia que se le otorga a los convenios de coalición¹⁶⁷:

La revisión de los convenios de coalición me parece fundamental para saber si no rebasan en muchas ocasiones lo que establece la ley o los códigos electorales, la cláusula de gobernabilidad a través de los propios convenios, la sobrerrepresentación legal que existe efectivamente y está reconocida.

A pesar de la intensa discusión de los integrantes del Consejo, el acuerdo se aprobó por unanimidad de los consejeros electorales. La asignación de diputados por el principio de RP fue el siguiente: PAN, 11; PRD 12; PT 2; PVEM 4; MC 2; NA 5. El PRI no tuvo derecho a diputaciones por este principio debido a sus triunfos de mayoría.

¹⁶⁶ Acta de sesiones del Consejo General del IEEM, sesión extraordinaria 11 de julio 2012, p. 81 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia del Estado de México).

¹⁶⁷ *Op. Cit.*, p. 97

2.3 El Instituto Electoral del Estado de Guanajuato

2.3.1 Vía jurídica

El contexto político en el cual surge el IEEG se enmarca en una amplia reforma política que tuvo en la Comisión para la Reforma Política del Estado de Guanajuato, (CORPEG) un espacio para llevar a cabo las negociaciones para superar el conflicto postelectoral de 1991 que dio lugar a la declinación del cargo de gobernador del priista Ramón Aguirre y al establecimiento de un interinato a cargo de Carlos Medina Plascencia (Presidente Municipal de León de 1989 a 1991, primero de extracción panista en ambos cargos)¹⁶⁸.

A partir de entonces se planteó la necesidad de fortalecer el entramado institucional y ello pasaba necesariamente por sacar al gobierno de la dirección y organización de las elecciones estatales. Por lo anterior, cuando comenzó el gobierno de Medina Plascencia los dos objetivos centrales fueron: una nueva legislación electoral y organizar las elecciones extraordinarias para gobernador del estado. Sin embargo, ambos temas se aplazaron en demasía debido al descontento de los diputados “ramonistas” por el abandono del gobierno en que incurrió el gobernador electo y solo se pudo llegar a acuerdos una vez que se renovó la Legislatura.

A continuación se expone la evolución normativa del IEEG tomando en cuenta las variables consideradas desde el apartado teórico.

¹⁶⁸ Representados partidos y ciudadanos su conformación quedó de la siguiente forma: Como representantes de los partidos, por el PAN, Carlos Arce y Ariadna Enríquez; PRI, Francisco Javier Murillo Flores y Juan José Olvera; PRD, Carlos Navarrete y José Luis Barbosa; PFCRN, Víctor Vázquez; PARM, Sandra Acacia y Ma. Dolores Jiménez; PDM, Luis Gallardo Cano y Juan González; Partido Ecologista, Miguel Alcalá y Jorge Pérez. En el espacio destinado a la sociedad los consejeros ciudadanos fueron para los empresarios leoneses Hugo Villalobos y Roberto Plascencia, titular y suplente, respectivamente, y Gustavo Cárdenas Nachón, líder empresarial celayense. La tercera designación titular correspondió a Eugenio Trueba, destacado jurista y ex rector de la Universidad de Guanajuato. De esta manera la política de bloques quedaba integrada con 12 consejeros, ocho que representaban a los partidos políticos, tres ciudadanos y la coalición de poderes Ejecutivo–Legislativo en la presidencia colegiada. Iovana Rocha-Cano, *La ciudadanización y el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato*, Tesis de Maestría en Política y Gestión Pública, Tlaquepaque, Jalisco: ITESO, 2011, p. 44

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato 1994

Considerando las dimensiones de la autonomía, primero, la ubicación dentro del Estado en el primer ordenamiento legal se estableció como un “órgano público autónomo, dotado de independencia funcional, de carácter permanente, con personalidad jurídica, patrimonio propio y facultad reglamentaria, al que corresponde el ejercicio de la función estatal de organizar los procesos electorales” (CIPEG 1994, art. 46). Ello resultaba fundamental para resolver el problema de legitimidad que enturbió las elecciones de gobernador de 1991. Con el establecimiento de un órgano público autónomo se retiró la influencia directa del gobierno en la organización de las elecciones.

La integración del órgano de dirección del Instituto estableció: un representante del Poder Ejecutivo, cuatro del Legislativo, cinco consejeros ciudadanos propietarios y dos supernumerarios. Con lo que se replicaba el modelo de autoridad electoral federal que preveía la participación de los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Aunque tuvo como diferencia que se introdujo la figura de “consejero ciudadano”, misma que abría la posibilidad para que perfiles no necesariamente vinculados al electoral pudieran formar parte del Consejo.

En lo relativo a la autonomía financiera establecía un modelo que se asemeja al ideal señalado en el apartado teórico, es decir, se deja al propio Instituto la definición de su financiamiento. Este punto, sin embargo, resultó seriamente cuestionado debido al incremento que se realizaba año con año por lo que la clase política entró en conflicto con el IIEG.

En relación a la autonomía jurídica y administrativa el instituto ha contado con estas atribuciones. Lo anterior se puede observar en el siguiente cuadro.

Cuadro 34. La autonomía del IIEG

Año	Ubicación dentro del Estado	Autonomía a) Política	Autonomía b) Financiera	Autonomía c) Jurídica (Reglamenta la ley electoral)	Autonomía d) Administrativa
-----	-----------------------------	-----------------------	-------------------------	---	-----------------------------

1994	Órgano público autónomo, dotado de independencia funcional, de carácter permanente, con personalidad jurídica, patrimonio propio y facultad reglamentaria, al que corresponde el ejercicio de la función estatal de organizar los procesos electorales (CEEG art. 46)	El Consejo General estaba integrado por un representante del Poder Ejecutivo, cuatro representantes del Poder Legislativo, cinco Consejeros Ciudadanos propietarios y dos supernumerarios, un secretario, representantes de los partidos políticos con registro que participaran en la elección y el secretario ejecutivo (CEEG art. 52).	Formular y aprobar* su anteproyecto de presupuesto de egresos para su incorporación al proyecto anual de presupuesto de egresos del estado que deberá ser aprobado por el Congreso (CEEG art. 63, IV).	(CEEG art. 46)	(CEEG art. 46)
------	---	---	--	----------------	----------------

Fuente: Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato expedido el 21 de noviembre 1994

Respecto a la integración del Consejo General, en 1994 se dispuso que hubiera cinco consejeros “ciudadanos”, cuatro representantes del Poder Legislativo y uno del Ejecutivo. En relación a los primeros, se estableció que fueran propuestos: tres por los grupos parlamentarios del Congreso (cada grupo parlamentario podría proponer hasta tres candidatos a consejeros y solo podría elegirse dos como máximo del mismo partido) y los otros dos y los suplentes serían propuestos por el Ejecutivo local. Es decir, existía una fuerte presencia del Gobernador del estado, aunque en última instancia era el Congreso quien definía a los consejeros por el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

Si bien, la duración en el encargo era de solo cuatro años, la posibilidad de reelección estaba contemplada para todos los consejeros. Por otra parte, la remoción de los consejeros se previó una comisión de justicia, integrada por los representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo y por los rectores de las tres Universidades con mayor número de alumnos en la entidad. Es decir, la mayoría de ellos eran representantes de los poderes públicos, como se muestra a continuación.

Cuadro 35. Integración del Consejo General del IEEG

Año	Número de consejeros electorales	Entidad nominadora	Entidad que aprueba las propuestas	¿Mayoría especial para el nombramiento?	Duración del cargo	Organismo que puede remover a los consejeros
1994	Cinco consejeros ciudadanos, cuatro representantes del Poder Legislativo y uno del Ejecutivo (CEEG)	Los consejeros ciudadanos serán propuestos, tres por los grupos parlamentarios del Congreso del estado (podrán proponer hasta tres nombres cada grupo y en la integración solo podrán	Congreso del estado (CEEG art. 56)	Dos terceras partes del congreso local (CEEG art. 56)	4 años podrán ser ratificados en su nombramiento (CEEG art. 57)	Una comisión de justicia del consejo general del instituto. Integrada por representantes del poder legislativo y ejecutivo acreditados ante el órgano electoral estatal y por los rectores de las tres universidades con mayor número de alumnos en la entidad. (CEEG art. 379)

	art. 52)	elegirse dos del mismo partido como máximo) y los dos restantes así como los supernumerarios a propuesta del Ejecutivo estatal (CEEG art. 56)				Son causas de remoción: I. La violación sistemática y reiterada de las disposiciones de este código; II. Cuando se compruebe que no cumple los requisitos que se exige para el cargo; III. Incurrir en falta de probidad o en conducta reiterada que atente contra los principios señalados en el art. 45 de este código; IV. La declaratoria de procedencia que dicte en su contra el Congreso del Estado y, V. La inobservancia de lo previsto en el art. 345 y 346 de este código (CEEG art. 376)
--	----------	---	--	--	--	--

Fuente: Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato expedido el 21 de noviembre 1994

Ahora bien, sobre los requisitos de elegibilidad se dispuso que preferentemente debieran contar con formación o experiencia y disposición para garantizar la legalidad, imparcialidad y objetividad, sin establecer un grado académico ni experiencia en materia electoral. Ello se debe a la noción de consejero “ciudadano” que aludía a un perfil no experto, sino de que cualquier ciudadano pudiera ocupar dicho cargo (en concreto los empresarios serían quienes tomarían predominantemente dicho espacio).

Por otra parte, establecía la prohibición sobre haber sido candidato a algún cargo de elección popular, se extiende también hacia la militancia activa y pública, incluyendo cargo de dirigencia nacional o estatal, sin establecer algún periodo previo a la designación. Precisamente, por no establecer un periodo previo esta previsión resulta demasiado severa que incluso puede considerarse como un impedimento inconstitucional.

Respecto a haberse desempeñado como servidor público dentro de la estructura de gobierno, la ley electoral no lo contemplaba como prohibición para aspirar al cargo de consejero ciudadano. Sobre la prohibición de actividad política, se estableció que solo se exceptuaba las labores de docencia cuando no sean incompatibles con el ejercicio de su encargo.

Cuadro 36. Requisitos de elegibilidad de los Consejeros Electorales

Año	Experiencia en materia político-electoral	No haber sido candidato a cargo alguno de elección popular	No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político	No haber sido servidor público	¿Prohíbe la actividad política a sus miembros?
-----	---	--	--	--------------------------------	--

1994	Preferentemente deberán contar con una formación o experiencia y disposición para garantizar la legalidad, imparcialidad y objetividad de su actuación (CEEG art. 57, VI)	No tener antecedentes de militancia partidaria activa y pública. Ser o haber sido candidato a puesto de elección popular representando a un partido político nacional o estatal (CEEG art. 57, III, B)	No desempeñar o haber desempeñado cualquier cargo de dirigencia dentro de un partido político nacional o estatal (CEEG art. 57, III, A)	No se contempla	Si excepto labores de docencia, los cargos no remunerados en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia cuando no sean incompatibles con el ejercicio de su encargo (CEEG art. 345)
------	---	--	---	-----------------	---

Fuente: Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato expedido el 21 de noviembre 1994

Por otra parte, en lo relativo a las facultades del Consejo General, se establecía la facultad para reglamentar la ley electoral para hacer efectivas las disposiciones del mismo; sin embargo no tenía la posibilidad de iniciar proyectos de leyes. En lo relativo a la distritación, el Consejo tenía la posibilidad de proponer al Congreso local la división del estado en distritos electorales. En relación a la definición de los conflictos internos de los partidos políticos no tenían esa atribución. Finalmente, el Consejo era el encargado del suministrar el presupuesto de los partidos.

Cuadro 37. Facultades del Consejo General del IEEG

Año	¿Reglamenta la ley electoral?	¿Tiene iniciativa legal?	Facultad de distritación	¿Otorga o extingue personería a partidos políticos?	¿Decide sobre conflictos internos de los partidos políticos?	¿Controla o participa en el control de las finanzas de los partidos?
1994	Dictar normas y previsiones destinadas a hacer efectivas las disposiciones de este código; inclusive aprobar el estatuto del Servicio Profesional Electoral (CEEG art. 63, II)	No	Es facultad del Consejo General del instituto electoral proponer al Congreso local la división del estado en distritos electorales (CEEG art. 370)	(CEEG art. 63, XXI)	No	Si (CEEG art. 63, VI)

Fuente: Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato expedido el 21 de noviembre 1994

Sobre el último tema, sobre la profesionalización, solo se estableció la presencia del Servicio Profesional Electoral (título quinto, art. 129-133) en la ley de 1994.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato 1999

La primera reforma al Código electoral ocurrió en 1999. En dicha ocasión no se reformó la ubicación de la autoridad electoral dentro del estado, mientras que la conformación del Consejo se sustrajo de la redacción al Secretario Ejecutivo. Sobresale el que los consejeros supernumerarios podrían suplir a los consejeros electorales en sus faltas temporales. Los demás elementos quedaron inalterados (lo cual se muestra en el siguiente cuadro).

Cuadro 38. Autonomía del IEEG

Año	Ubicación dentro del Estado	Autonomía a) Política	Autonomía b) Financiera	Autonomía c) Jurídica (Reglamenta la ley electoral)	Autonomía d) Administrativa
1999	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo. Ya no se mencionaba al secretario ejecutivo, solo al secretario del Consejo, y se señalaba que los consejeros ciudadanos supernumerarios entrarán en funciones para suplir las faltas temporales y definitivas de los propietarios	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido

Fuente: Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato expedido

Por otra parte, la integración y los requisitos de elegibilidad del Consejo General no hubo modificaciones así como tampoco en el renglón de Servicio Profesional, Contraloría y Transparencia.

En la reforma electoral inmediata posterior solo se registró una modificación relevante sobre la Contraloría. En 2002 se introdujo como Órgano auxiliar del Consejo General. Misma que estaría integrado por un Consejero ciudadano, quien la presidirá, designado por mayoría de votos de los consejeros ciudadanos, un representante del poder legislativo y un representante de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General, designados por sorteo en sesión de Consejo (CEEG art. 67).

En la reforma de 2008, se reformó la propuesta de los consejeros ciudadanos: serían electos tres consejeros ciudadanos propietarios a propuesta del grupo parlamentario que tuviera mayor número de diputados, uno a propuesta de la primera minoría y otro, a propuesta de los demás grupos parlamentarios y representaciones parlamentarias, representados en el Congreso del estado. Los consejeros supernumerarios serán electos uno

a propuesta del grupo parlamentario mayoritario y otro a propuesta de la primera minoría (artículo 56). En segundo lugar se estableció que serían los ciudadanos, partidos políticos y órganos electorales los facultados para presentar solicitudes de remoción (artículo 378).

2.3.2 Vía política

a) Guanajuato: sistema de partido predominante

El arraigo que el Partido Acción Nacional mantiene en Guanajuato se explica por varios factores de entre los que se encuentran: a) el desgaste de los gobiernos autoritarios priistas¹⁶⁹, b) la conexión que logró establecer el PAN con sectores como los profesionistas y empresarios de clase media¹⁷⁰, c) el arraigo de la ideología conservadora expresada en varios partidos políticos, de entre los que destaca el Partido Demócrata Mexicano (1979-1997) que llegó a gobernar en Guanajuato capital entre 1982-1985 [...] “al desaparecer terminó cediendo su votación y militancia al PAN, así como su presencia en la mayor parte del estado”¹⁷¹ y d) el arribo de la corriente *neopanista* (de entre ellos destacan Fox y Medina Plascencia) que surgió en los ochenta (alentada por figuras como Manuel Clouthier) “imponiendo nuevos métodos y estilos en la actividad política, más radicales, que contribuyeron de manera importante a la obtención de triunfos para ese partido”¹⁷².

El punto de quiebre fueron las elecciones para gobernador del estado de 1991, en las que se acusó al partido en el poder de cometer fraude y con ello conservar el gobierno. El problema escaló la dimensión local y dio lugar a un acuerdo entre el Presidente de la República y líderes partidistas en donde aquél cedía al PAN el gobierno de la entidad con

¹⁶⁹ Luis Miguel Rionda Ramírez, *Cien años de historia de los partidos políticos en Guanajuato 1910-2010*, México, Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 2012, p. 287

¹⁷⁰ *Op. Cit.*, p. 288

¹⁷¹ *Ibid*

¹⁷² *Op. Cit.*, p. 178

el objetivo de calmar la presión social que cuestionaba la limpieza de las elecciones; este acuerdo fue conocido como “concertación”.

De acuerdo con Luis Miguel Rionda, “la noticia se conoció primero en la ciudad de México y tomó por sorpresa a la mayoría de los priistas guanajuatenses. Las reacciones fueron casi inmediatas: priistas enardecidos tomaron la Cámara de Diputados local para evitar que se votara el nombramiento de un gobernador interino”¹⁷³. En la forma como se operó esta cesión del poder al PAN, se evidenció que hubo una imposición de las cúpulas misma que fue acatada por los integrantes del Congreso saliente de manera inverosímil¹⁷⁴:

En sesión secreta y con un quórum mínimo, había 15 de los 28 diputados, los miembros de la LIV Legislatura local aprobaron la nominación de Carlos Medina Plascencia, alcalde de León. La candidatura fue aprobada por una votación de nueve contra seis. Los votos a favor fueron emitidos por los seis diputados panistas, un diputado del PDM, otro independiente y un priista. Los votos contrarios fueron emitidos por cuatro diputados priistas, un diputado del PARN y otro del PPS. Los que faltaron a la sesión –todos ellos priistas- hicieron posible el milagro de que sus compañeros de partido perdieran la votación.

A continuación la evolución de los resultados electorales para el Poder Ejecutivo y el Legislativo en esta entidad de 1991 a 2012.

Cuadro 39. Elección de Gobernador en Guanajuato 1991-2012

Gobernador	Partido	Periodo	Porcentaje de votación del primer lugar	Segunda fuerza electoral	Porcentaje de votación del segundo lugar
Ramón Aguirre Velázquez*	PRI	1991-1995	53.1	PAN	35.5
Vicente Fox Quesada	PAN	1995-2000	56.3	PRI	31.9
Juan Carlos Romero Hicks	PAN	2000-2006	56.5	PRI	34

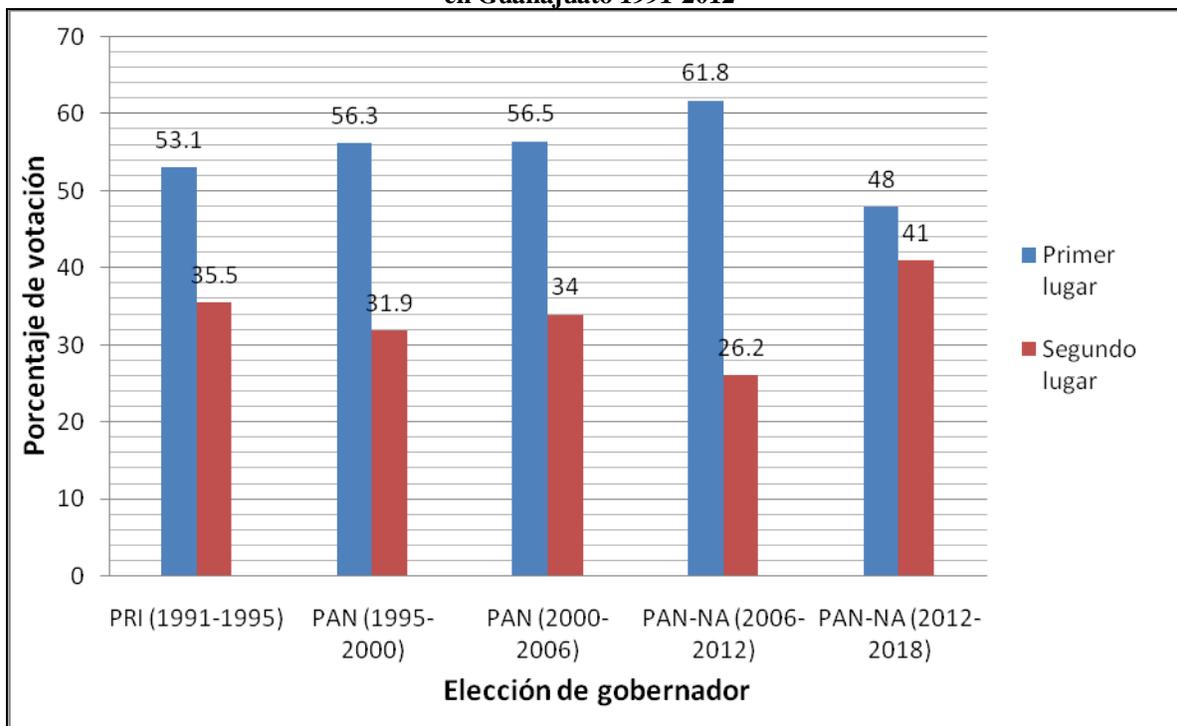
¹⁷³ Luis Miguel Rionda, “Guanajuato”, en *1994: las elecciones en los estados*, México, La Jornada Ediciones/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 1997, p. 276

¹⁷⁴ *Op. Cit.*, p. 276

Juan Manuel Oliva Ramírez	PAN-NA	2006-2012	61.8	PRI-PVEM	26.2
Miguel Márquez Márquez	PAN-NA	2012-2018	48	PRI-PVEM	41

*Interinato de Carlos Medina Plascencia
Fuente: elaboración propia con datos del IIEG

Gráfica 3. Porcentaje de votación para de primer y segundo lugar para las elecciones de Gobernador en Guanajuato 1991-2012



Fuente: elaboración propia con datos del IIEG

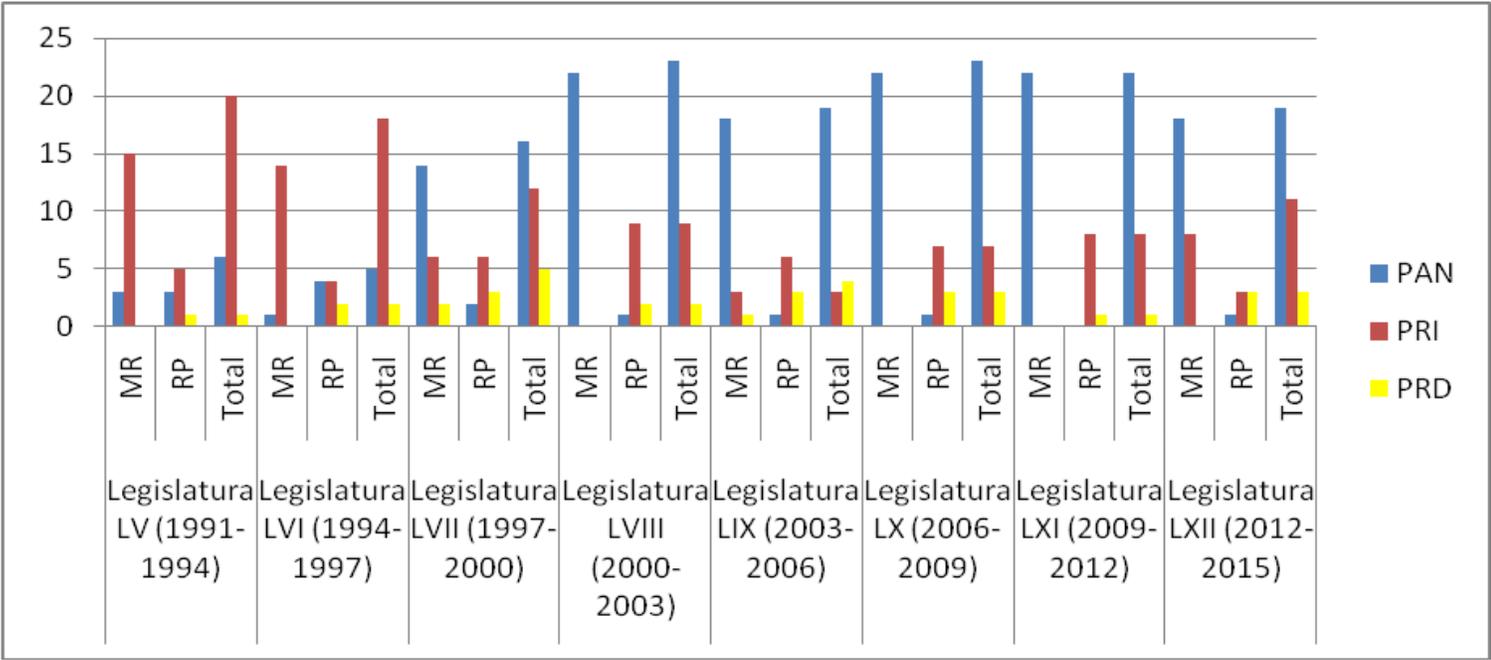
Cuadro 40. Conformación del Congreso del Estado de Guanajuato de la LV a la LXII Legislaturas

Partido político	Legislatura LV (1991-1994)			Legislatura LVI (1994-1997)			Legislatura LVII (1997-2000)			Legislatura LVIII (2000-2003)			Legislatura LIX (2003-2006)			Legislatura LX (2006-2009)			Legislatura LXI (2009-2012)			Legislatura LXII (2012-2015)		
	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
PAN	3	3	6	1	4	5	14	2	16	22	1	23	18	1	19	22	1	23	22	0	22	18	0	19
PRI	15	5	20	17	4	21	6	6	12	0	9	9	3	6	9	0	7	7	0	8	8	3	8	11
PRD	0	1	1	0	2	2	2	3	5	0	2	2	1	3	4	0	3	3	0	1	1	0	3	3
PPS	0	1	1																					
PARM																								
PDM	0	1	1				0	1	1															
PFCRN	0	1	1																					
PT							0	1	1				0	1	1	0	1	1						
PVEM							0	1	1	0	1	1	0	3	3	0	2	2	0	3	3	1	2	3
PAS										0	1	1												
Nueva Alianza																			0	1	1	0	1	1
Convergencia																			0	1	1			
Total	18	12	30	18	10	28	22	14	36	22	14	36	22	14	36	22	14	36	22	14	36	22	14	36

Fuente: Elaboración propia con base en información del IEEG y <http://www.congresogto.gob.mx/legislaturas>

El predominio que tuvo primero el PRI y posteriormente el PAN en el Congreso de Guanajuato ha dado lugar a que Santiago López señalara que “en un lapso de 15 años el escenario político cambió de una hegemonía priista a una hegemonía panista; la nueva estructura gubernamental, ahora en manos del PAN se montó, en las viejas estructuras burocráticas, corporativas y políticas del antiguo régimen”¹⁷⁵. Dicho cambio en la hegemonía dentro del Congreso se puede ubicar en la LVII Legislatura (1997-2000), cuando el PAN supera por primera vez al PRI en número de diputados y a partir de entonces mantuvo esta tendencia, lo cual se puede observar en la siguiente gráfica.

Gráfica 4. Conformación del Congreso del estado de Guanajuato considerando a los partidos PAN, PRI y PRD



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de la página del Congreso de Guanajuato: <http://www.congresogto.gob.mx/legislaturas>

¹⁷⁵ Santiago López Acosta, “Guanajuato, el trayecto de una hegemonía a otra y el umbral de su erosión en 2009”, en Gustavo López Montiel, Rosa María Mirón Lince y Francisco Reveles Vázquez (coords.) *Los estados en 2009: lucha política y competencia electoral*, México, IEEM, 2009, p. 293

La selección y remoción de consejeros electorales

La integración del primer Consejo General del IEEG

De acuerdo con Luis Miguel Rionda, “Los trabajadores de la entonces Comisión eran filiación partidista, la conformación del CG era en favor del PRI y en tiempos del PAN, de igual manera aplicó dichas ventajas. Aprovechó la inercia del gobierno anterior”¹⁷⁶. Es decir, hubo un efecto de “adopción” de mecanismos heredados de la entonces hegemonía priista de la que el nuevo partido en el gobierno, el PAN, se benefició y mantuvo.

Después de la aprobación de la ley electoral de 1994 que creó al IEEG se procedió con la designación de los consejeros ciudadanos encargados de dirigir al instituto, lo cual se llevó a cabo el 15 de diciembre del mismo año. De acuerdo con Iovana Rocha Cano las propuestas de los partidos políticos de los consejeros ciudadanos fueron¹⁷⁷:

El PRI había propuesto a José Carlos Guerra Aguilera, vocal ejecutivo estatal del IFE, y a su subordinado Francisco Cruz Olivares, abogado leonés. El PAN, por medio directo del Ejecutivo, nombró a Antonio Nieto Antúnez, director y catedrático de la Facultad de Minas de la Universidad de Guanajuato y a Hugo Villalobos González, empresario leonés del ramo ferretero. Por unidad de la fracción panista se nombró a José Ángel Córdova Villalobos, gastroenterólogo, presidente de la rama a nivel nacional, presidente de Facultades de Medicina, y a los consejeros supernumerarios Antonio Morfín, ex Secretario de Planeación y Finanzas del Estado en 1993, y Enrique Dorantes Díaz, empresario leonés.

De lo anterior se puede observar:

Primero, que en la integración predominó el partido en el gobierno por proponer a tres de los consejeros ciudadanos y especialmente porque una de las dos propuestas del Gobernador fue elegido consejero presidente del IEEG.

Segundo, los perfiles de los consejeros no necesariamente se relacionaban con la materia electoral, solo los dos impulsados por el PRI tenían experiencia dentro del IFE,

¹⁷⁶ Entrevista al Dr. Luis Miguel Rionda, en el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 18 de agosto de 2016 realizada por el autor.

¹⁷⁷ Iovana Rocha-Cano, *Op. Cit.*, p. 50

mientras que de los tres impulsados por el PAN, dos tenían un perfil académico (Nieto Antúnez y José Ángel Córdova) y el tercero provenía del sector empresarial (Hugo Villalobos).

Sobre el predominio de los empresarios en el Consejo General, Luis Miguel Rionda considera que:

El entonces código electoral exigía no filiación política, es decir haber sido candidato, o militar en un partido te hacía inelegible. Se requirió ciudadanos vírgenes políticamente, en ese sentido los empresarios eran un sector que cumplía ese requisito, lo cual fomentó que quienes tomaban las decisiones eran el Secretario Ejecutivo y los directores, y a los consejeros se les presentaban los asuntos y ellos no intervenían de fondo, sino que aprobaban y se quedaban callados. Eso produjo que el personal profesional tuviera el control, muchos de los consejeros ciudadanos no tenían la capacidad técnica, jurídica para desempeñar su encargo¹⁷⁸.

Tercero, la falta de consejeros de los partidos minoritarios especialmente del PRD, lo cual se explica por su escaso número de diputados en el Congreso local;

Cuarto, la idea dentro de los medios de que las propuestas de los partidos involucraban un partidismo que anulaba la “ciudadanización” que se planteó inicialmente, a pesar de que ninguno de los consejeros tenía militancia partidista.

**Cuadro 41. Integración del Consejo General 1994
diciembre-septiembre 1997**

Consejero ciudadano	Partido nominador
Hugo Villalobos González (consejero presidente)	PAN (Gobernador)
José Ángel Córdova Villalobos	PAN
Francisco Javier Cruz Olivares	PRI
José Carlos Guerra Aguilera*	PRI
Antonio Nieto Antúnez	PAN (Gobernador)

¹⁷⁸ Entrevista al Dr. Luis Miguel Rionda, en el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 18 de agosto de 2016 realizada por el autor.

Fuente: elaboración propia con información hemerográfica.
*Sustituido por Jorge Negrete Quintana, cercano al PRI.
Suplentes: Enrique Dorantes Díaz y Antonio Morfin Villalpando
(propuestos por el PAN)

Ahora bien, “como representante del Ejecutivo fue designado Francisco Ramírez Valenzuela, y de las fracciones parlamentarias del Legislativo: Alberto Cifuentes del PAN, Alejandro Lara y Eduardo Knapp del PRI y Víctor Quiroga del PRD y los pertenecientes a los partidos políticos Ma. Luz Orozco y Carlos Sheffler del PRD”¹⁷⁹.

Al interior del Consejo se produjo la primera renuncia de un consejero en marzo de 1995, nos referimos a Guerra Aguilera, debido a diferencias con los demás integrantes, ya que él consideraba que los demás no contaban con el nivel requerido para ejercer dicho cargo:

El verdadero motivo de su renuncia obedeció a “lo agotador que resultó tratar con *legos* del tema electoral, había diferencias sustanciales entre gente que no participaba, que no conocía ni le interesaba la materia, que se decían empresarios y que pretendían dar trato al Consejo de empresa y no de un consejo deliberador de impacto en la vida pública”¹⁸⁰.

Además del consejero Guerra, otro integrante del Consejo presentó su renuncia ante el Congreso del estado aunque posteriormente la retiró Francisco Javier Cruz Olivares. Ello, sin embargo, fue sintomático de una relación conflictiva entre los consejeros, especialmente porque se trata de los dos que fueron impulsados por el PRI. Mientras que el motivo por el cual no abandonó el cargo fue la presión del diputado Francisco Arrollo quien consiguió su permanencia.¹⁸¹

Por otra parte, en el primer Consejo se presentó la renuncia al cargo del consejero presidente debido al revés que tuvo el Instituto respecto a la asignación de diputados de representación proporcional de 1997 por el Tribunal Electoral local. De acuerdo con la

¹⁷⁹ Memoria del proceso electoral extraordinario para elegir Gobernador del Estado de Guanajuato, 1995, [recuperado el 5 de octubre de 2016 de <http://www.ieeg.org.mx/pdf/Elecciones%20Anteriores/Memoria1995.pdf>]

¹⁸⁰ Iovana Rocha-Cano, *Op. Cit.*, p. 63

¹⁸¹ Entrevista a Francisco Cruz Olivares en: Iovana Rocha-Cano, *Op. Cit.*, p. 66

legislación el número de plurinominales estaría sujeto a una fórmula matemática que en su aplicación los consejeros del IEEG fueron asesorados por el Centro de Investigaciones en Matemáticas (CIMAT). Las diputaciones que propuso el consejo eran 31, mientras que los partidos políticos demandaron incrementar el número de diputados de representación proporcional lo máximo posible, es decir, 36 diputados.

Luego de que la resolución del Tribunal Electoral confirmara el deseo de los partidos de aumentar el número de diputados a 36, el consejero presidente decidió abandonar el Consejo por considerar que se había vulnerado un acuerdo entre el Consejo y los partidos para la asignación de diputados de representación proporcional¹⁸²:

Después de las elecciones intermedias es un momento de consolidación importante, se da el tema de la composición del Congreso, hay un acuerdo político que promueve Carlos Sheffler [...] Cuando el Tribunal decide otorgarles la razón e integrar el Congreso con 36 diputados y no con 31 como lo propusimos, decido que era el momento oportuno para dejar el Instituto, aún cuando me faltaban meses para cumplir los cuatro años. En ese orden de ideas el Dr. José Ángel Córdoba que había venido encabezando la mesa de trabajo de fortalecimiento de régimen de partidos políticos fue el electo para sucederme en el cargo.

¿Por qué decido irme? Primero, estimé que mi trabajo en el instituto había concluido, había cumplido. Habíamos vivido dos procesos, me parecía que el instituto tenía ya una vida institucional propia y sólida.

[...]

Segundo, estábamos ahí para dar credibilidad a las instituciones, y en esa congruencia fue una forma de manifestar mi total desacuerdo con la decisión del Tribunal, porque el trabajo se había hecho a detalle, con previsiones y me sentí defraudado. Yo creo que no se trataba de generar un desequilibrio mayúsculo, pero sí tenía claro que había que señalar que se había roto un acuerdo, la fórmula ya se había hablado, se había estudiado, y no se respetó. Con el paso de los días supe que hubo una gestión importante de cabildeo de Carlos Sheffler, en un principio una resistencia del PRI y un posterior alineamiento de resto de los partidos, incluyendo al PAN.

[...]

Todos los consejeros éramos parte de una transición, mi participación ya no tenía razón de ser en un escenario en el que no tenía la certeza de que todos los actores e instituciones involucradas en el proceso de la ciudadanización fueran independientes y autónomas.

En conclusión, la decisión de abandonar el cargo de consejero presidente del IEEG tuvo como justificación la falta de cumplimiento del acuerdo al que llegaron al plantear la integración con 31 diputados con los partidos políticos. Lo anterior dio lugar a que se

¹⁸² Entrevista a Hugo Villalobos en: Iovana Rocha-Cano, *Op. Cit.*, p. 132

impugnara dicha decisión en el Tribunal local y que posteriormente se cambiara la decisión.

**Cuadro 42. Integración del Consejo General 1998
septiembre- junio 2002**

Consejero	Propuesta de
José Ángel Córdova Villalobos (Consejero presidente)	Gobernador
Juan Aboytes Pizano	PRI, PAN, PRD
Enrique Dorantes Díaz	Gobernador
Guillermo González Jasso	PRI, PAN, PRD
Teresita Rendón Huerta Barrera*	PRI, PAN, PRD

Fuente: elaboración propia con información hemerográfica.

*Sustituido por Roberto Hernández Pérez.

Suplentes: José Lomelí Origel y Marco Emilio Vargas Islas

En la integración del segundo Consejo General del IEEG hubo una ratificación, la de José Ángel Córdova Villalobos quien fue propuesto por el gobernador del estado y en quien recayó la responsabilidad de encabezar el Consejo. En el mismo sentido se incluyó a Enrique Dorantes Díaz, quien había sido una propuesta del PAN del Consejo anterior, aunque solo tuvo el cargo como suplente en ese entonces, mientras que ahora se nombraba propietario (a propuesta del gobernador). Ambos fueron aprobados como Consejeros ciudadanos propietarios el 11 de diciembre de 1998.

Mientras que Juan Aboytes Pizano, Guillermo González y Teresita de Jesús Rendón Huerta Barrera fueron nombrados propietarios, elegidos de entre 9 propuestas en el Congreso del estado formuladas por el PRI, PAN y PRD¹⁸³.

Roberto Hernández Pérez y Mario Emilio Vargas Islas son nombrados consejeros supernumerarios, un año después Hernández Pérez es nombrado consejero propietario en sustitución a Teresita de Jesús Rendón Huerta Barrera.

¹⁸³ Redacción, Abogado Celayense en la "Terna" del Congreso para Consejero Ciudadano, El Sol del Bajío, Sección Local, Viernes 11 de diciembre de 1998, Pág. 4^a

**Cuadro 43. Integración del Consejo General 2002
junio-enero 2004**

Consejero electoral	Partido promovente
Roberto Hernández Pérez (Consejero presidente)	S/d
Juan Arturo Aranda Álvarez	PAN
Claudia Patricia Begné Ruiz Esparza	Minorías del congreso
Enrique Dorantes Díaz	Propuesto por el gobernador
Santiago Hernández Ornelas	Propuesto por el gobernador

Fuente: elaboración propia con información hemerográfica.

S/d: sin dato.

Suplentes: José Lomelí Origel

En la tercera integración del Consejo General, a propuesta del gobernador se aprobaron los nombramientos de Santiago Hernández Ornelas y se ratifica a Enrique Dorantes Díaz el 14 de diciembre de 2002. En el caso de Dorantes Díaz hubo una intensa discusión en torno a que sería su tercer periodo como consejero en tanto que la ley solo indica que puede ratificarse por una ocasión, dicha discusión fue promovida por un legislador del PRI, Antonio Osornio Cuadros. Aunque lo cierto es que en la primera ocasión no ocupó un espacio como consejero electoral propietario.

La votación en el Congreso respecto a consejeros del IEEG por primera vez no se da por unanimidad, quedando 34 votos a favor de Hernández Ornelas y un voto en contra y para Dorantes Díaz 26 votos a favor y nueve en contra.

El 17 de diciembre de 2002, el Congreso aprueba la designación de Juan Arturo Aranda Álvarez, propuesto por el PAN, con 25 votos a favor y Claudia Patricia Begne con 30 votos a favor.

Cuadro 44. Integración del Consejo General 2004 – 2008

Consejero electoral	Partido promovente
---------------------	-----------------------

Roberto Hernández Pérez (Consejero presidente)	Propuesto por el Ejecutivo
Juan Arturo Aranda Álvarez	PAN
Gilberto Salvador Baeza Melesio	Sin dato
José Refugio Lozano Loza	Propuesto por el Ejecutivo
Santiago Hernández Ornelas	Propuesto por el Ejecutivo

Fuente: elaboración propia con información hemerográfica.

El 17 de diciembre de 2004 se ratifica a Juan Arturo Aranda Álvarez como Consejero propietario, por cuatro años, así como también se designó a Gilberto Salvador Baeza Melesio como Consejero Propietario y a José Luis Murillo Arellano como supernumerario.

Mientras que el 22 de diciembre de 2006 se ratificó a Santiago Hernández Ornelas y se designó a José Refugio Lozano Loza como Consejero Propietario. El nombramiento de dichos consejeros se realizó en una acalorada sesión debido a la premura con la que fue convocada: “sin estar en agenda, los trabajos de la Comisión de Asuntos Electorales iniciaron a las 9 de la mañana con la ausencia de la diputada Botello y la asistencia de los legisladores panistas Tovar Torres, Eduardo Luna Elizarrarás y Leopoldo Torres Guevara, así como el perredista Rodríguez Gómez”.

Por lo anterior, el PRI demandó una reposición de la sesión debido a que días antes se afirmaba que la votación para los nombramientos del IEEG se llevaría a cabo el año inmediato posterior (2007) en el periodo ordinario y de igual forma se discutiría la experiencia de los candidatos.

Además se cuestionó el nombramiento de Lozano Loza quien presentaba nula experiencia en el ámbito electoral, era empresario en la industria mecánica, y se mencionaban inconsistencias en la documentación presentada para su postulación como lo es “estar inscrito en el padrón electoral”. En una situación similar se encontraba Hernández Ornelas quien carecía de la carta de antecedentes no penales.

A Lozano Loza se le relacionaba con Enrique Dorantes quien fuera consejero desde 1998 y a quien estaría supliendo en el Consejo del IEEG, debido a que tuvieron una relación laboral en la empresa de Dorantes, en la cual Lozano fungió como gerente.

Cuadro 45. Integración del Consejo General 2008 enero-diciembre 2010

Consejero electoral	Partido promovente
Dr. Santiago Hernández Ornelas (Consejero Presidente 2008-2010)	Gobernador (ratificado en 2006)
Ing. José María Aizpuru Osollo	PAN-PRD y PVEM
José Argueta Acevedo*	PT-PRD
Lic. Jesús Badillo Lara	PAN
Ing. José Refugio Lozano Loza	Gobernador (2008)

Fuente: elaboración propia con información hemerográfica.

*Suplido por Lic. Víctor Alejandro Hernández Romero

En enero 2008, es nombrado Consejero Presidente, Santiago Hernández Ornelas. Mientras que el 12 de marzo del 2008 José María Aizpuru es designado como Consejero Propietario. Aún era Secretario Ejecutivo del IEEG cuando se le considera como candidato apto. La votación se da con un voto en contra¹⁸⁴.

El 19 de diciembre del 2008 son designados Jesús Badillo Lara y José Argueta Acevedo como consejeros ciudadanos propietarios, así como Víctor Alejandro Hernández Romero designado como consejero supernumerario.

En enero de 2009 revocan el nombramiento de José Argueta Acevedo y se ordena reponer el procedimiento, motivo por el cual el consejero suplente Víctor Alejandro toma

¹⁸⁴ Redacción, “Hernández Ornelas nuevo presidente del Instituto Electoral de Guanajuato”, en Proceso, 12 enero 2008, recuperado de <https://www.proceso.com.mx/195970/hernandez-ornelas-nuevo-presidente-del-instituto-electoral-de-guanajuato>

su lugar: “la postulación de Argueta Acevedo no surgió de una terna como lo establece el artículo 56 de esa normatividad, sino como el único propuesto en el dictamen de la Comisión de Asuntos Legislativos aprobado a fines de noviembre pasado”.¹⁸⁵

**Cuadro 46. Integración del Consejo General 2010
diciembre-diciembre 2014**

Consejero electoral	Partido promoviente
Jesús Badillo Lara (consejero presidente)	Gobernador (ratificado en 2006)
José María Aizpuru Osollo*	PAN-PRD Y PVEM
José del Refugio Lozano Loza	PT-PRD
Jaime Torres Soto	PAN
Víctor Manuel Domínguez Aguilar	Gobernador (2008)

Fuente: elaboración propia con información hemerográfica.

*Sustituido por Armando Trueba Uzeta.

Suplentes: Joel Hernández Domínguez y Víctor Alejandro Hernández Romero.

El 16 de diciembre del 2010 derivado de la propuesta del grupo parlamentario del PT-PRD, José Refugio Lozano Loza es ratificado como consejero ciudadano propietario. El mismo partido propuso a Jaime Torres Soto (restaurantero).

Mientras que Joel Hernández Domínguez es propuesto por el grupo parlamentario PRI (académico de la Universidad Iberoamericana).

El 22 de diciembre llega Badillo a la presidencia del Consejo (quien fue Secretario del Consejo del IEEG en el 2002) en sustitución de Santiago Hernández Ornelas quien terminó su segundo periodo como consejero.

En octubre 2012 es designado como Consejero Ciudadano Propietario Armando Trueba Uzeta promovido por el Grupo Parlamentario PRI, junto con Santiago López

¹⁸⁵ Redacción “Echan abajo a consejero del Instituto Electoral de Guanajuato”, en Proceso, 21 enero 2009, recuperado de <https://www.proceso.com.mx/112149/echan-abajo-a-consejero-del-instituto-electoral-de-guanajuato>

Acosta, Eduardo Aboytes, siendo los tres abogados. “En la segunda sesión de la presente legislatura con 26 votos a favor de Trueba Uzeta, dos hacia Eduardo Aboites, uno para Santiago López Acosta y seis votos nulos, se le dio el cargo al primero.”¹⁸⁶

Por otra parte, en diciembre de 2010 se eligió Laura Villanueva como consejera del IEEG, impulsada únicamente por el PVEM y no como lo marca la legislación electoral a través de un consenso de las minorías que conforman el congreso:

Villanueva Franco fue propuesta por el PVEM, partido que años atrás impugnó la propuesta del PRD para que José Argueta ocupara un lugar en el consejo; un desquite con los mismos argumentos y en la misma cancha.

Esto es debido a que el PRD presentó un análisis del Juicio de Revisión Constitucional en contra de la designación de la consejera, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió revocar dicho nombramiento y reponer el proceso.¹⁸⁷

Por lo anterior, se repuso el procedimiento, en donde el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México y a las Representaciones Parlamentarias de los partidos de la Revolución Democrática, de Convergencia y de Nueva Alianza de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, presentan la siguiente terna para integrar el Consejo Ciudadano del IEEG: Lic. Mario Emilio Vargas Islas, Dr. Luis Miguel Rionda Ramírez y C.P. Víctor Manuel Domínguez Aguilar, este último fue designado el 30 de mayo de 2011 con 28 votos a favor de los 36 diputados presentes en la sesión.

Dicha designación, no obstante, fue sometida a Juicio de revisión constitucional promovido por el PRD respecto a la designación de Domínguez Aguilar en sustitución de Laura Villanueva Franco, mismo que fue declarado infundado por el Tribunal Electoral local, como se expresa a continuación:

[...] deviene infundado el motivo de inconformidad formulado por el Partido de la Revolución Democrática, mediante el cual, propiamente, controvierte la designación de Víctor Manuel

¹⁸⁶ Alfonsina Ávila, “Armando Trueba Uzeta, nuevo consejero ciudadano del IEEG” en Zona franca, diario online, 11 octubre 2012, recuperado de <https://zonafranca.mx/zfreporte/armando-trueba-uzeta-nuevo-consejero-ciudadano-del-ieeg/>

¹⁸⁷ María Gisela Chavolla Alcalá, “Revoca TEPJF designación de consejera ciudadana en Guanajuato”, en Zona franca, 2 febrero 2011, diario online, recuperado de <https://zonafranca.mx/zfreporte/revoca-tepjf-designacion-de-consejera-ciudadana-en-guanajuato/>

Domínguez Aguilar como Consejero Ciudadano Propietario del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, sobre la base de que se contravienen los principios de transparencia e imparcialidad, toda vez que el referido ciudadano mantiene vínculos cercanos con el Gobernador del Estado de Guanajuato, con el Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional y con un ex funcionario partidista del referido Comité, lo cual supuestamente acredita con diversas notas periodísticas.¹⁸⁸

2.3.3 Análisis de su desempeño

Asignación de diputados de representación proporcional, 1997

El código de Instituciones y Procedimientos Electoral de Guanajuato de 21 de noviembre de 1994, en su artículo 278 señalaba que en la asignación de diputados plurinominales aquéllos partidos que hubieran obtenido entre el 1.5 y el 3 por ciento de la votación y que no hubieran obtenido constancias de mayoría, tendrían derecho a obtener una diputación de RP limitando el número de curules a otorgar a dos, una por cada partido político.

En caso de que fueran más de dos partidos políticos se asignarían a los que obtuvieran mayor número de votos (artículo 279).

Una vez realizado el procedimiento anterior, serían asignadas hasta 12 diputaciones de RP a los partidos políticos que hubieran alcanzado o rebasado el 3 por ciento de la votación (artículo 280). Dicha asignación se realizaría procurando que la suma de diputados por ambos principios represente el porcentaje más aproximado posible al de la votación total válidamente emitida que hubiera obtenido en la elección (artículo 281).

En el artículo 281 se establecía la fórmula matemática para calcular las diputaciones de RP:

¹⁸⁸ TEPJF, Juicio de Revisión Constitucional Electoral, SUP-JRC-0137-2011, 6 julio 2011, <http://transparencia.teegto.org.mx/resolucion2011/juicios/jrc/SUP-JRC-0137-2011.pdf>

Figura 3. Fórmula para distribuir diputados de RP

$$\sum_{i=1}^m \left| \frac{r_i}{q_i} - 1 \right|$$
$$r_i = \frac{N_i + M_i}{N + M + D}$$

Fuente: figura tomada del CIPEG artículo 281

En donde q_i es la proporción de votos obtenidos por el partido i .

N_i es el número de distritos ganados por el partido i en la jornada electoral con el porcentaje de votación q_i .

M_i es el número de diputados de representación proporcional que hasta 12 se le pueden asignar al partido i .

N es el número total de los distritos que obtuvieron los partidos con votación mayor o igual al 3 por ciento, esto es a lo más 22, y es igual a la suma de todos los N_i .

M es el número total de los diputados de representación proporcional asignados a todos los partidos con más de 3 por ciento, este número es a lo más 12 y es igual a la suma de todos los M_i .

D es el número de diputados de asignación proporcional que hasta 2, se asignan a los partidos con votación mayor que 1.5 por ciento y menor que 3 por ciento.

En el caso de que no se asignaran diputados a los partidos comprendidos entre el 1.5 y el 3 por ciento como se establece en el artículo 282, sería adjudicada una diputación al partido que hubiera obtenido más victorias en los distritos uninominales, aun cuando con ello se rebasara la relación entre porcentajes entre votación obtenida y el número de curules por ambos principios. En el supuesto de que el partido político no tuviera la mayoría relativa de los miembros del Congreso, se le podría asignar hasta las dos diputaciones antes mencionadas (artículo 282).

En el artículo 284 se establecía que para efectos de las coaliciones se computarían los votos de acuerdo con lo que se establecía en los respectivos convenios.

Cabe decir que en la legislación se contemplaba la posibilidad de que el Congreso quede integrado hasta por 36 diputados, lo cual significa que en la asignación de RP se podría ir de 31 a 36 dependiendo del acuerdo que establecieran los consejeros.

En la sesión de asignación se cuestionó que en la ley electoral no estuviera definida algunas de las variables para realizar la operación matemática, así como tampoco se

establecía si se debía considerar o no la votación de candidatos no registrados. La representante del PVEM señaló que su partido merecía una diputación más debido a que obtuvo más del 3 por ciento de la votación por lo que rebasaba el 1.5, el cual era suficiente para obtener una diputación¹⁸⁹.

El consejero José Ángel Córdova señaló que el valor de m minúscula es el relativo a los partidos que rebasaron el 3 por ciento de la votación para tener derecho a diputaciones de RP de acuerdo con el artículo 44 de la Constitución estatal¹⁹⁰.

El representante del PDM comentó que la ley electoral fue diseñada en su momento por PAN y PRD quienes no esperaban por una parte ganar tanto y por otra perder tanto como pasó en las elecciones inmediatas anteriores. Además consideró que su partido estaba sub representado pues obtuvo más del uno punto cinco por ciento de la votación que de acuerdo con la ley electoral es suficiente para acceder a un diputado de RP¹⁹¹.

La asignación de diputados fue aprobada por unanimidad¹⁹². La distribución quedó del siguiente modo: PRI 4, PRD 2, PT 1, PVEM 1 y PDM 1. Es decir, 9 de RP y 22 de mayoría. Sin embargo esta decisión fue apelada en el Tribunal Electoral

Cuadro 47. Asignación de diputados de RP IEEG y TEEG

Partidos	IEEG	TEEG
PAN	0	2
PRI	4	6
PRD	2	3
PDM	1	1
PT	1	1
PVEM	1	1
Total	9	14

Fuente: elaboración propia con información de los organismos electorales.

¹⁸⁹ Acta de sesiones de Consejo General del IEEG 26 de agosto 1997 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Guanajuato) p. 5

¹⁹⁰ *Op. Cit.*, p. 7

¹⁹¹ *Op. Cit.*, p. 12

¹⁹² *Op. Cit.*, p. 17

Con lo cual PAN, PRI y PRD ganaban más diputaciones. Los primeros dos más y el último uno más. Con lo cual el PAN confirmaba su posición de primera minoría, con 16 de los 36 escaños.

Asignación diputados 2000

El 25 de octubre de 1999 se reformó el artículo 281 del Código Electoral para introducir la precisión de las variables de la fórmula para el cálculo de los plurinominales: “m” es el número de partidos políticos que obtuvieron más del 3 por ciento de la votación, “i” es el índice para cada partido y toma valores desde 1 hasta M, “ri” es la proporción de diputados por ambos principios del partido “i”.

La asignación de diputados quedó de la siguiente manera: PAN 1, PRI 9, PRD 2, PVEM 1, PAS 1¹⁹³.

Asignación diputados 2003

El 30 de julio de 2002 se reformó la legislación electoral del estado y específicamente en lo concerniente a las diputaciones plurinominales, el artículo 278 establecía que aquellos partidos que no obtuvieran constancias de mayoría deberían encontrarse entre el 2 y el 3 por ciento. Además de que establecía la puntualización de aquellas fórmulas comunes que hubieran obtenido la mayoría sería considerada en favor del partido por el cual se hubiera manifestado el candidato al momento del registro.

Mientras que en el artículo 281 se estableció que en ningún caso un partido político podría contar con más de 25 diputados por ambos principios y su porcentaje de diputados debería aproximarse lo más posible a su votación obtenida, lo cual sería calculado con la siguiente fórmula:

¹⁹³ Acta de sesión extraordinaria n. 32 del CG del 11 de agosto de 2000, p. 2

Figura 4. Fórmula para asignación de diputados de RP

$$PD = \frac{100 \times s}{36}$$
$$PV = \frac{100 \times v}{T}$$
$$D = PV - PD$$

Fuente: artículo 281, CIPEEG, 2002

Donde

PD es el porcentaje de la suma de diputados de un partido por ambos principios respecto a 36,

s Es la suma de los diputados de un mismo partido por ambos principios,

PV Es el porcentaje de la votación de un partido respecto al total de la votación válidamente emitida,

V Es el número de votos que obtuvo un partido,

T es el total de la votación válidamente emitida,

D Es la diferencia calculada para cada partido entre su porcentaje de diputados respecto a 36 y su porcentaje de la votación válidamente emitida.

El total de la votación válidamente emitida se obtiene restando de la votación total emitida, los votos nulos y los correspondientes a candidatos no registrados.

En el artículo 282 se estableció que los dos diputados que en su caso no hubieran sido asignados a los partidos comprendidos entre el 2 y el 3 por ciento sin haber ganado algún distrito de mayoría, serían otorgados al partido que hubiera obtenido la mayoría de las constancias en los distritos uninominales aun cuando con ello rebase la relación de porcentaje entre votación obtenida y el número de curules por ambos principios; en caso de que el partido político no tenga la mayoría relativa de los miembros del Congreso, se le podrá asignar las dos diputaciones.

En la asignación de 2003 el representante del PRI cuestionó el límite de la sobrerepresentación tolerado por la ley electoral, la cual estaba contemplada en la correspondiente ley federal en ocho por ciento, aunque en la legislación local no existía claridad sobre el tema.

Mientras que el representante del PRD cuestionó que al PAN se le sobrerrepresente: el PAN cuando saca un 43.51 por ciento de la votación, obtiene 23 diputados, lo que habla de una sobrerrepresentación de alrededor de veinte puntos¹⁹⁴.

De acuerdo con el representante del Partido de la Sociedad Nacionalista, la representación proporcional debería estar limitada a los partidos políticos minoritarios que no tuvieran representación¹⁹⁵.

El acuerdo fue aprobado por unanimidad¹⁹⁶. La distribución se realizó de la siguiente manera: PAN 1, PRI 6, PRD 3, PT 1, PVEM 3.

Asignación diputados 2006

La asignación de diputados de RP fue la siguiente: PAN 1, PRI 7, PRD 3, PT 1, PVEM 2 lo cual fue aprobado por unanimidad¹⁹⁷.

Asignación diputados 2009

El 2 de septiembre de 2008 el CIPEEG fue sometido a reforma sin que se modificaran los artículos relativos a la asignación de RP.

De acuerdo con el representante del PRD, la fórmula matemática empleada para calcular la distribución de los diputados de RP es una que “cada tres años genera, desde nuestro punto de vista, una sobrerrepresentación y una subrepresentación [...] A esta

¹⁹⁴ Acta de sesiones de Consejo General del IEEG 13 de agosto 2003 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Guanajuato) p. 4

¹⁹⁵ *Op. Cit.*, p. 5

¹⁹⁶ *Op. Cit.*, p. 11

¹⁹⁷ Acta de sesiones de Consejo General del IEEG 30 de agosto de 2006 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Guanajuato) p. 7

elección, en un primer momento distribuimos dos, en un segundo momento tres, y en un tercer momento nueve; así está planteado en la ley, así están planteadas sus fracciones”¹⁹⁸.

Además cuestionó la desproporción que existe entre los votos necesarios para conseguir una diputación de RP entre los diferentes partidos¹⁹⁹:

[...] Resulta que un diputado del PRI, no hago mención de Acción Nacional porque no entra al juego de la representación, ahora sí no entró, pero un diputado del PRI equivale, según ya el análisis, según la aplicación, a cincuenta y nueve mil quinientos cuatro votos, eso representa un diputado del PRI; un diputado del Verde equivale a sesenta y siete mil novecientos ochenta y siete votos, cuesta más, equivale a más votos; Convergencia equivale, un diputado de Convergencia equivale a treinta y nueve mil trescientos cuatro votos; el diputado de Nueva Alianza equivale a cuarenta y seis mil setecientos veintitrés votos; Y uno del PRD, equivale a ciento cuarenta y un mil ochocientos setenta y tres votos. De aquí que hay un atentado al principio de equidad, no hay una justa distribución proporcional en cuanto a debería ser la integración de la representación en el Congreso.

En su intervención el Presidente del Consejo manifestó: "Ojalá que su diputado que es el que puede actuar para modificar estas cosas lleve a cabo esas gestiones en la próxima legislatura [...] no somos Poder Legislativo, por eso yo espero que su representación en la Cámara sí lo haga, nosotros aquí no podemos hacer nada”.²⁰⁰

El acuerdo fue aprobado por unanimidad²⁰¹, y la distribución se realizó de la siguiente manera: PAN 0, PRI 8, PRD 1, PVEM 3, Nueva Alianza 1, Convergencia 1.

Asignación diputados 2012

El 16 de diciembre de 2010 fue reformado el CIPEEG en el cual se derogó el artículo 283 bis, relativo a la manera de contabilizar los votos de las candidaturas comunes. Mientras que a reforma del 6 de octubre de 2011 alteró los artículos relativos a la asignación de diputados plurinominales.

¹⁹⁸ Acta de sesiones de Consejo General del IIEEG 7 de agosto de 2009 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Guanajuato) p. 41

¹⁹⁹ *Op. Cit.*, p. 43

²⁰⁰ *Ibid*

²⁰¹ *Op. Cit.*, p. 44

La asignación de diputados de RP quedó como sigue: PRI 8, PRD 3, PVEM 2, NA 1 por unanimidad²⁰².

²⁰² Acta de sesiones de Consejo General del IEEG 4 de septiembre de 2012 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Guanajuato) p. 2

2.4 El Instituto Electoral del Estado de Veracruz 1994 a 2014

2.4.1 Vía jurídica

En Veracruz el impacto de las reformas electorales federales de 1990 y 1994 permitieron que se conformara un nuevo instituto que sustituyera a la entonces Comisión Estatal Electoral. Sin embargo, debido a la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional se sancionaron varios sesgos a favor de éste en la ley electoral y sus sucesivas reformas.

El Instituto Electoral Veracruzano (IEV) surge con la Ley Electoral del 6 de octubre de 1994 como un Organismo Público Autónomo bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad (artículo 130).

Respecto a la autonomía jurídica y administrativa, el instituto contaba con la atribución para expedir reglamentos interiores necesarios para su funcionamiento, lo cual permaneció inalterado en el periodo mencionado. Mientras que la autonomía financiera no estaba sancionada debido a que el Consejero Presidente era el encargado de realizar el anteproyecto que presentaba al CG para remitirlo al Congreso del Estado, lo que permaneció sin modificaciones.

En 1994 el CG se integraría:

- I. Por un comisionado de cada partido político que participe en el proceso electoral respectivo, que tendrá derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo General, salvo que el partido correspondiente no hubiere obtenido al menos el uno punto cinco por ciento de la votación total emitida a nivel estatal en la elección inmediata anterior, según sea el caso, de diputados de mayoría relativa o de Ayuntamientos, en cuyo caso su Comisionado sólo tendrá derecho a voz; y
- II. Por comisionados ciudadanos, con derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo, en número igual al de los comisionados con derecho a voto que puedan designar los partidos políticos. Por cada comisionado ciudadano o de partido político propietario ante el Consejo General se nombrará a un suplente (artículo 133).

Esta integración se asemeja a la que prevaleció en la entonces Comisión Federal Electoral, previa al surgimiento del IFE, en donde existían representantes de partidos en proporción a las elecciones de diputados con voz y voto. En dicha Comisión, la representación del partido en el poder era siempre mayoritaria. En el caso de la legislación veracruzana se disponía que cada partido tuviera la posibilidad de designar a un consejero con voz y voto y el número de éstos sería idéntico al de los consejeros ciudadanos, además de que el presidente sería electo de entre éstos últimos.

Lo anterior significa que los partidos consensuaron llevar su influencia al interior del Consejo General, además de acaparar la facultad de nominación y de manera indirecta la selección que se llevaría a cabo en el Congreso local así como la destitución (artículos 133 y 134). Es decir, el diseño institucional del CG permitió que los partidos controlaran la conformación del máximo órgano de dirección y con ello se reducía la posibilidad de actuar de manera imparcial.

Por lo que toca a los requisitos para acceder al cargo se señalaba (artículo 135, II, III, V, VII):

- Poseer título profesional o formación equivalente y conocimientos en materia político electoral,
- No haber tenido cargo alguno de elección popular en los seis años inmediatos anteriores a la designación,
- No desempeñar ni haber desempeñado cargos de dirigencia en los comités nacionales, estatal o municipales, o equivalentes, de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación,
- No desempeñar empleo o cargo de la Federación, del estado, de los municipios o de los partidos políticos, salvo los que posean carácter docente o académico.

En relación a la exigencia de título profesional se apartaba de la exigencia que el entonces COFIPE de 1990 estableció para sus integrantes fueran exclusivamente abogados, e incluso se consideraba una “formación equivalente” al título profesional. La integración con perfiles distintos al de Abogado se considera una expresión de pluralidad pues permite a cualquier miembro de la sociedad formar parte de este órgano. Los cargos de elección popular, partidistas y de la Federación apuntan hacia la imparcialidad de los perfiles, pues en los dos primeros se podría considerar que tienen una predilección por el partido en el que militaba o aquél que lo impulsó para aspirar a un cargo.

En la reforma del año 2000 se reformó la manera de integración del CG, se definió el número de consejeros electorales que era variable en las dos leyes electorales anteriores, el cual se estableció en “cinco consejeros electorales con derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo General; un representante por cada uno de los partidos políticos que cuenten con registro, con derecho a voz pero sin voto” (art. 83). Es decir, hubo un avance considerando la independencia del Consejo respecto a los partidos quienes ya no tendrían la facultad de voto el cual se volvió exclusivo de los consejeros electorales.

También se cambió a los grupos parlamentarios como entidades nominadoras exclusivas de los aspirantes a consejeros electorales para incluir además a los “órganos

directivos estatales de los partidos políticos” (art. 84) dejando a la Legislatura la aprobación por las dos terceras partes de sus miembros presentes. La duración en el encargo también se cambió para quedar en “tres años y podrán ser reelectos por una sola vez” (art. 88). Un tema novedoso para la reforma en comento fue la previsión de la destitución de algún consejero, la cual se realizaría por las dos terceras partes del Congreso de acuerdo con el artículo 88.

Sobre los requisitos de elegibilidad se cambió el relativo a la formación en el que se eliminaba la posibilidad de acreditarla con una “formación equivalente” a la licenciatura, estableciendo ésta y a la experiencia en materia electoral (art. 85, III). Por otra parte, se redujo la prohibición de haber tenido cargo de elección popular de seis a tres años inmediatos a la designación (art. 86 II). En lo relativo a haber tenido cargo de dirigencia nacional, estatal o municipal en algún partido político se aumentó la restricción de tres a cinco años inmediatos anteriores a la designación (art. 86 III). Mientras que en la prohibición de haber sido servidor público se eliminó lo relativo a los partidos políticos para quedar como sigue: “servidores públicos del Estado, de la Federación o de los municipios en ejercicio de autoridad” (art. 86 VII).

En 2004 hubo una reforma que significó un importante menoscabo de la autonomía del IEV. En particular modificaba la integración del Consejo General, para quedar como sigue:

En los años en que no se celebren procesos electorales, el Consejo General se integrará con los representantes de los partidos políticos registrados y será presidido por el Secretario Ejecutivo, todos con derecho a voz y voto, a efecto de ejercer exclusivamente las atribuciones señaladas en las fracciones I, VI en lo referente al otorgamiento de registro de los partidos, agrupaciones y asociaciones políticas; las de las fracciones VIII, XII, XIV en lo relativo a los trabajos técnicos para la preparación, organización y desarrollo de los plebiscitos y referendos, y las de las fracciones XXIX, XXXII, XXXIII, todas las del artículo 89 de este Código (art. 83)

Además se estableció que “durarían el período que comprende el proceso electoral para el cual fueron designados. En caso de ausencia definitiva será llamado el suplente que corresponda” (art. 88). Sin embargo, el año inmediato posterior se presentó la Acción de inconstitucionalidad 3/2005 promovida por el PRD, que regresó la integración de cinco consejeros electorales con voz y voto y representantes de los partidos con voz pero sin voto (art. 83). En el mismo sentido fue modificado el periodo de integración que se fijó en tres años y podrían ser reelectos por una sola vez para el periodo inmediato (art. 88).

Mientras que la reforma del 22 de diciembre de 2008 contemplaba que el Consejo General “no podría estar integrado por más del setenta por ciento de consejeros de un mismo género” (art. 113). Mientras que en los entes que se encargaban de nominarlos cambió de ser los grupos parlamentarios y los comités directivos estatales para quedar encomendado a los “partidos políticos previa consulta a la sociedad” (art. 114). También se cambió el periodo en funciones para quedar en seis años y podrían ser reelectos una sola vez.

Los consejeros electorales durarían en su encargo nueve años, se renovarían en forma escalonada sin reelección (art. 118). Así como lo relativo a las destituciones de los integrantes del Consejo General dejó de ser facultad del Congreso del estado para quedar sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, previsto en el título quinto de la Constitución estatal (art. 118).

Sobre las facultades, el CG del IEV no contaba con la de distritación, si bien a partir de 2006 se estableció que era el encargado de formular el estudio, la atribución recaía en el Congreso local. Es importante considerar que de ello depende la distribución equitativa entre escaños y votos, y de manera particular puede ayudar a que un partido gane o pierda fuerza de acuerdo con la conformación de sus límites (*Gerrymandering*). Por lo cual, el hecho de que esta atribución recaiga en una autoridad política puede dar lugar a una asignación a modo.

Finalmente, es de destacar que desde 2006 el IEV incorporó una Contraloría dependiente del CG, lo cual permaneció inalterado en el periodo de estudio. En 2008 se especificó que la elección sería por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del CG y las universidades del estado tendrían la posibilidad a los candidatos para ocupar dicho cargo. Es importante mencionar que al quedar en manos del propio CG, la designación puede estar basada en criterios de profesionalismo y sin llevar el riesgo de intromisión cuando depende del Congreso su nominación y aprobación.

2.4.2 Vía política

a) Veracruz: sistema de partido predominante

El Partido Revolucionario Institucional ha gobernado el estado de Veracruz desde que existen elecciones constitucionales y hasta el periodo que correspondió a la administración de Javier Duarte Ochoa (2010-2016). En el cuadro siguiente se puede observar que en las primeras dos elecciones los márgenes entre el primer y segundo lugar eran considerables de 54.8% en la elección de 1992 y de 21.9% en 1998, mientras que en las últimas dos elecciones para el cargo de gobernador se ha estrechado la diferencia entre el primer y segundo lugar: en la elección de 2004 fue de solo 1.3% y en 2010 de 2.55%.

Cuadro 48. Elección de Gobernador en Veracruz 1992-2010

Gobernador	Partido	Periodo	Porcentaje de votación del primer lugar	Segunda fuerza electoral	Porcentaje de votación del segundo lugar	Diferencia entre el primer y segundo lugar
Patricio Chirinos Calero	PRI	(1992 - 1998)	69.7	PRD	14.9	54.8
Miguel Alemán Velasco	PRI	(1998 - 2004)	49	PAN	27.1	21.9
Fidel Herrera Beltrán	PRI/PVEM/PRV	(2004 - 2010)	35	PAN	33.7	1.3
Javier Duarte de Ochoa	PRI/PVEM/PRV	(2010 - 2016)	43.54	PAN/PANAL	40.99	2.55

Fuente: elaboración propia con datos del IEV

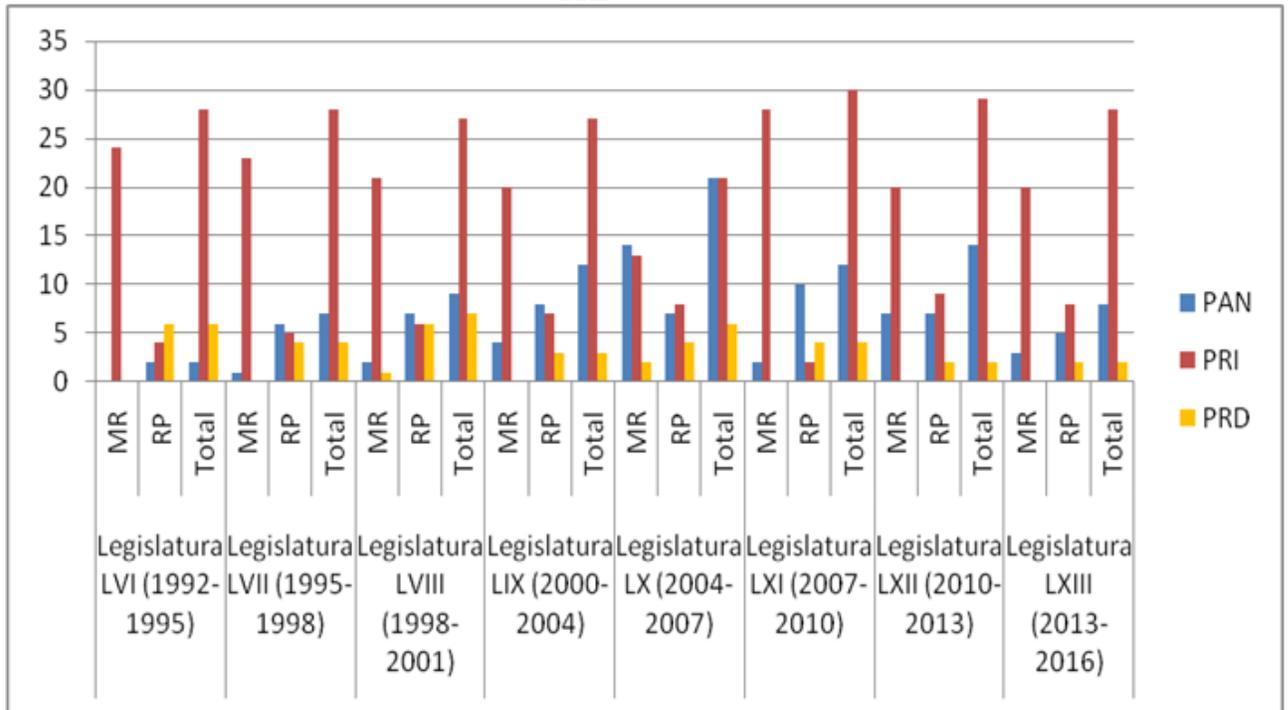
Mientras que en el siguiente cuadro se muestra la evolución de la integración del Congreso veracruzano de la LVI Legislatura (1992-1995) a la LXIII Legislatura (2013-2016) en donde se observa el predominio del PRI salvo en la LX Legislatura (2004-2007) cuando el PAN obtuvo el mismo número de diputados que el tricolor.

Cuadro 49. Conformación del Congreso del Estado de Veracruz de la LVI a la LXIII Legislaturas

Partido Político	Legislatura LVI (1992-1995)			Legislatura LVII (1995-1998)			Legislatura LVIII (1998-2001)			Legislatura LIX (2000-2004)			Legislatura LX (2004-2007)			Legislatura LXI (2007-2010)			Legislatura LXII (2010-2013)			Legislatura LXIII (2013-2016)		
	MR	RP	Total	M R	RP	Total	M R	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	M R	RP	Total	MR	RP	Total
PAN	0	2	2	1	6	7	2	7	9	4	8	12	14	7	21	2	10	12	7	7	14	3	5	8
PRI	24	4	28	23	5	28	21	6	27	20	7	27	13	8	21	28	2	30	20	9	29	20	8	28
PRD	0	6	6	0	4	4	1	6	7	0	3	3	2	4	6	0	4	4	0	2	2	0	2	2
Nueva Alianza							0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	4	3	0	3
Convergencia							0	0	0	0	1	1	1	0	1	0	2	2	0	1	1	0	1	1
PT				0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1
PRV*							0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0			
PVEM							0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0			
Partido Cardenista																						0	1	1
Alternativa Veracruzana																						0	1	1
PPS	0	2	2																					
PFCRN/PC	0	2	2																					

Fuente: datos del IEV y <http://cetrade.org/v2/book/export/html/1058>

Gráfica 5. Conformación del Congreso del estado de Veracruz considerando a los partidos PAN, PRI y PRD.



Fuente: elaboración propia con datos del IEV

La selección y remoción de consejeros electorales

La integración del primer Consejo General del IEV

El 7 de febrero de 1995 se eligieron a los integrantes del primer CG del IEV, en el cual se preveía la existencia de comisionados de partidos políticos con voz y voto.

En la sesión en que se nombraron a los consejeros, la diputada perredista Mariana Aguilar López, se inconformó por considerar que es propuesta oficial y no de los partidos políticos que “no hace más que ponernos ante la posibilidad de entrar al nuevo proceso

electoral para diputados locales, en un escenario de inconformidades con quienes dirijan los órganos electorales”²⁰³.

La legisladora objetó la designación del doctor Juan Schuster Fonseca, debido a que “es viejo militante del PRI” destacado desde la universidad en su extrema relación no únicamente con el partido oficial, sino también con los niveles de gobierno estatal²⁰⁴.

La designación recayó en los siguientes ciudadanos:

Cuadro 50. Primer Consejo General del IEV 1995

Comisionado presidente	Juan Schuster Fonseca
Comisionado ciudadano	Leopoldo Alafita Méndez
	Ernesto Gerardo Fernández Panes
	Orestes Eugenio Pérez Cruz
	Julio César Sosa Miros
Comisionado de partido político	Jesús González Arellano (PAN)
	Fernando Vázquez Maldonado (PRI)
	Antonio Luna Andrade (PFCRN)
	Marco Antonio Torres Maya (PT)
	Adán Jonas Hernández (PVEM)

Fuente: elaboración propia con información de El Dictamen, 8 de febrero 1995

La designación fue hecha por la LVI Legislatura “con el voto favorable de los diputados del PAN, PRI PRD y PFCRN, sin que hubiera ningún voto en contra”.²⁰⁵ En particular destacó que en la formación de los cinco comisionados ciudadanos, dos de ellos contaban con doctorado y otros dos con maestría y uno más solo con licenciatura:

Julio César Sosa Mirós era doctor en Derecho con especialidad en Finanzas Públicas e Impuestos por la Universidad de París, Sorbonne Nouvelle, París, Francia;
 Juan Schuster Fonseca, era doctor en Sociología por la Universidad de París, Sorbonne Nouvelle, París, Francia;
 Leopoldo Alafita Méndez, licenciado en Historia por la Universidad Veracruzana y estudios de Maestría en la UNAM;

²⁰³ Melesio Carrillo Tejeda, Aprobados los comisionados ciudadanos, Local El Dictamen, 8 de febrero de 1995, Portada, p. 6

²⁰⁴ *Ibid*

²⁰⁵ Publicación en el periódico El Dictamen, 10 de febrero de 1995, p. 10

Ernesto G. Fernandez Panes, licenciado en Economía por la Universidad Veracruzana y maestría en Docencia por la Universidad Iberoamericana;
 Orestes Eugenio Pérez Cruz, egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana²⁰⁶.

Cabe señalar que de acuerdo con el Dr. Leopoldo Alafita, la designación fue resultado de “una negociación, cada partido llegaba con sus candidatos y se hacía una distribución de acuerdo con la representación que tenían en el ámbito electoral en elecciones anteriores”²⁰⁷.

En relación a su designación, el proceso fue: “me propusieron miembros del PRD, los cuales venían del grupo del Ingeniero Heberto Castillo. Quienes por la formación magisterial tuvieron conocimiento de mí, mi carta de presentación era participar en algunos medios locales de manera independiente”²⁰⁸.

El entonces comisionado ciudadano Leopoldo Alafita señaló en entrevista que en el gobierno de Miguel Alemán hubo un intento de trastocar la independencia de los integrantes del Consejo General pidiendo su renuncia:

Miguel Alemán llega al gobierno del estado pidiendo la renuncia de los integrantes del Consejo, nos hizo una acusación de carácter legal, nos llevaron a indagatorias por habernos negado a presentar la renuncia. Ahí inició un camino de una construcción difícil de organismos independientes que buscaban real autonomía. Lo que él quería era imponer afines, tener el control del CG²⁰⁹.

Cuadro 51. Segunda integración de Consejo General del IEV 1997

Comisionado presidente	Francisco Montfort Guillen
Comisionado ciudadano	Ernesto G. Fernández Panes
	Leopoldo Alafita Mendez
	Juan Schuster Fonseca
	Sara Solano Torres
Comisionado de partido político	Alejandro Cossío Hernández (PAN)
	Lázaro Galarza Granados (PRI)
	Donato Flores Soto (PRD)
	Antonio Luna Andrade

²⁰⁶ *Ibid*

²⁰⁷ Entrevista al Dr. Leopoldo Alafita, realizada por el autor, el 6 de marzo de 2019.

²⁰⁸ *Ibid*

²⁰⁹ *Ibid*

	(FCRN)
	Ezequiel Flores Rodríguez (PT)
	José Luis Manciella Vera (PVEM)
	Herón Ramírez Núñez (PPS)
	Adán Jonás Hernández González (PDM)

Fuente: elaboración propia con información de hemerográfica

El 22 de marzo de 1997 se renovaron a dos de los cinco comisionados propietarios, y tres de ellos fueron ratificados. La LVII Legislatura aprobó por unanimidad a los diez comisionados electorales (cinco propietarios y cinco suplentes) para conducir los comicios para la elección municipal.

Los comisionados ratificados fueron: Ernesto Gerardo Fernández Panes, Leopoldo Alafita Méndez y Juan Schuster Fonseca; mientras que fueron relevados Orestes Eugenio Pérez Cruz y Julio César Sosa Mirón, entrando en su lugar Monfort Guillén y Sara Solano Torres²¹⁰.

El comisionado presidente, Francisco Montfort comentó en la sesión de apertura que la “autonomía de esta Comisión no depende exclusivamente de su marco jurídico y de sus presupuestos, exige, además, que todos sus integrantes hagamos el máximo esfuerzo para actuar profesionalmente; vale decir, con apego a una moral personal, a una ética política, desempeñando nuestras labores con el máximo rigor técnico y calidad humana”²¹¹.

Cuadro 52. Tercer Consejo General del IEV 2000

Comisionado presidente	Emeterio López Márquez
Comisionado ciudadano	Salvador Martínez y Martínez
	Cirla Berger Martínez
	Manuel Reyna Muñoz

²¹⁰ Melesio Carrillo, Aprobados por unanimidad los 10 comisionados electorales, El Dictamen, Sección Local, 23 de marzo de 1997, p. 15

²¹¹ Pompeyo Ortiz Lobato, Opinión ZIG- Zag, El Dictamen, Sección Local, 24 de marzo de 1997, p. 22

Fuente: elaboración propia con información de hemerográfica

A diferencia de la integración del Consejo de 1997, la del año 2000 se realizó luego de una serie de conflictos entre las fracciones partidistas del PAN y del PRD que derivó en un conato de pelea. El motivo de dichas diferencias fue el cuestionamiento de la imparcialidad de dichos funcionarios: “la esgrima verbal, bajo la mirada expectante de los priistas, fue para discutir el dictamen con proyecto de decreto, relativo a las propuestas presentadas por los órganos directivos estatales y grupos legislativos de los partidos políticos, para designar a los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano”²¹².

Los comisionados fueron aprobados por el pleno de la LVIII Legislatura por mayoría calificada: 35 votos a favor, cinco en contra y cero abstenciones.

Cuadro 53. Cuarto Consejo General del IEV 2005

Comisionado presidente	Carolina Viveros García
Comisionado ciudadano	Rodolfo González García
	Javier Hernández Hernández
	Sergio Ulises Montes Guzmán
	Héctor Amezcua Cardiel

Fuente: elaboración propia con información de hemerográfica

Los comisionados ciudadanos fueron propuestos como sigue: Carolina Viveros García, y Rodolfo González García por el PRI; Javier Yáñez Vázquez e Hilda Almora Gómez por el PAN y Héctor Amezcua Cardiel por el PRD²¹³. La negociación entre las fracciones partidistas de la LX Legislatura del estado fue intensa (con duración de cuatro horas y media), sin embargo la designación de los comisionados fue unánime: cuarenta votos a favor, cero abstenciones y cero votos en contra²¹⁴.

²¹² *Op. Cit.*, p. 26

²¹³ Melesio Carrillo Tejada, En quinto periodo extraordinario designan legisladores a consejeros electorales, El Dictamen, Sección Local, 19 de octubre de 2005, p. 1

²¹⁴ *Ibid*

En la integración del quinto CG del IEV destacó la inconformidad que presentaron los partidos Acción Nacional y Convergencia respecto a la designación de Carolina Viveros García, lo cual derivó en una impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ambos partidos consideraban que la comisionada en cuestión no había cumplido con los requisitos de ley, como son: no haberse separado de su encargo 90 días antes como lo ordena la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como por permanecer en el CG más allá de su periodo de designación que debió concluir el mes de octubre inmediato anterior²¹⁵.

En la sesión del Congreso, que duró una hora con 40 minutos, se cuestionó la idoneidad de la consejera Carolina Viveros. Así lo expresó el diputado perredista Fredy Ayala González: “no observamos en ella, el perfil deseable para continuar en el IEV y menos aún para que siga fungiendo como presidenta de un organismo autónomo que requiere ser conducido con alta responsabilidad y donde se requiere capacidad de diálogo y sensibilidad política para tratar con la pluralidad de fuerzas políticas que convergen en ese espacio”²¹⁶.

La votación individual fue la siguiente: Carolina Viveros García 34 a favor y 16 en contra; Jacobo Alejandro Domínguez Gudini 36 a favor y 14 en contra; Alfonso Ayala Sánchez, Víctor Gerónimo Broges Caamal y Ángeles Blanca Castameyra Chávez fueron aprobados con 37 a favor y 13 en contra²¹⁷.

En 2013 hubo una renovación parcial de dos de los consejeros: los designados fueron Humberto Ramírez Sáenz, propuesto por el PRD, por un periodo de 4 años, quien obtuvo 36 votos a favor y 12 en contra y cero abstenciones. En tanto que Arcelia Guerrero Castro, propuesta por el PRI, por un periodo de 3 años, con 35 votos a favor y 12 en contra y una abstención²¹⁸.

²¹⁵ Melesio Carrillo Tejada, Impugnarán comisiones en el IEV, El Dictamen, Sección Estado, 22 de enero del 2009, p. 2

²¹⁶ *Ibid*

²¹⁷ *Op. Cit.*, p. 8

²¹⁸ Melesio Carrillo Tejada, Designan a nuevos consejeros del IEV, El Dictamen, Primera Sección, 25 de enero de 2013, p. 2

La Junta de Coordinación Política, con base en el informe entregado por la comisión permanente de Organización Política y Procesos Electorales, elaboró las dos ternas integradas por: Arcelia Guerrero Castro, Claudia del Carmen González Domínguez y Santa Martínez Jamed. En tanto que la terna del género masculino estuvo conformada por Humberto Antonio Ramírez Sáenz, Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez y Alaodin Nieto Solano²¹⁹.

²¹⁹ *Ibid*

2.4.3 Análisis de su desempeño

Asignación de diputados de representación proporcional

Asignación de diputados de RP de 1995

El Código Electoral de Veracruz del 6 de octubre de 1994 establecía en el artículo 238 la manera en que debía realizarse la asignación de diputados plurinominales.

- I. Se revisarán las actas de cómputo distrital y se tomará nota de los resultados que en ellas consten;
- II. La suma de esos resultados constituirá el cómputo de la votación total emitida en la circunscripción plurinominal;
- III. Se levantará el acta correspondiente, haciendo constar los incidentes y resultados del cómputo y anotando los distritos electorales uninominales en que se interpusieron recursos, su contenido y los recurrentes;
- IV. Se hará la declaratoria de aquéllos partidos políticos que no hayan obtenido el uno punto cinco por ciento del total de la votación emitida, para todas las listas registradas en la circunscripción plurinominal;
- V. Se sumarán los votos de los partidos políticos que habiendo alcanzado el uno punto cinco por ciento, tienen derecho a participar en la asignación de diputados plurinominales;
- VI. El resultado de la suma a que se refiere la fracción anterior se dividirá entre el número de curules a repartir por representación proporcional, para obtener un factor común, el cual será aplicado a la lista regional registrada por el partido mayoritario, hasta alcanzar el número de curules que legalmente le correspondan en la representación proporcional, de acuerdo con la votación obtenida por éste;
- VII. Hecho lo anterior, se volverán a sumar los votos de los partidos minoritarios con derecho a la representación proporcional, y se dividirá el resultado entre el número de curules a repartir, para obtener un factor común, que será aplicado tantas veces como este factor se contenga en la votación de cada uno de ellos;
- VIII. Se le asignarán a cada partido político tantas diputaciones como veces contenga su votación el factor común de mayoría o minoría, según el caso, en los términos establecidos por la fracción V del artículo 46 de la Constitución Política local;
- IX. Si quedaren diputaciones por repartir, se asignarán una a cada partido político, en el orden decreciente de los restos de votos no utilizados por cada uno de ellos en el procedimiento anterior;
- X. Las diputaciones obtenidas por cada uno de los partidos se asignarán a los candidatos, según el orden en que aparezcan en sus respectivas listas regionales registradas; y,
- XI. La asignación de diputaciones plurinominales se harán en primer término al partido que haya obtenido mayor número de votos, y en orden decreciente a los demás.

En la primera asignación, del 22 de septiembre de 1995 no se sometió a votación la distribución, sino que solo fue leída por el Secretario Ejecutivo y así se aprobó. Cabe mencionar que la ley electoral le atribuía al CG la facultad para “hacer el cómputo de la votación efectiva en la circunscripción plurinominal, con la documentación que le remitan las comisiones distritales, a efecto de llevar a cabo la asignación de diputados electos según el principio de representación proporcional” (art. 136, XVIII).

En la discusión, el representante del PARM, quien contaba con voz y voto, se manifestó en desacuerdo debido a que alegaba la asignación de un diputado por el principio de RP en razón de haber obtenido más del 1.5%. El comisionado de dicho partido, Antonio Luna Andrade quien se refirió al artículo 46 fracción II de la constitución veracruzana en donde se manifestaba la condición del porcentaje antes aludida y que "... la ley electoral del estado o código de elecciones no puede, ni mucho menos debe estar por encima de la constitución, la ley máxima, que encuentra por encima de las demás leyes del estado de Veracruz..."²²⁰.

Si bien, la Constitución señalaba ese requisito también establecía algunas condiciones, las cuales se encuentran en la ley secundaria, misma que comentó el secretario:

[...]
sin embargo esta disposición en su contexto no termina ahí, hay una fracción tercera, una fracción cuarta y una fracción quinta y una sexta, la cual remite a la ley secundaria ya que dispone que la ley, o sea la ley del código estatal, código de elecciones determinará la fórmula electoral y los procedimientos que se observarán en dicha asignación en la que se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente [...] no es nada más que el tomar en cuenta a todos los partidos que hayan obtenido el uno punto cinco por ciento."²²¹

Es decir, el diputado del PARM omitió considerar las condicionantes del artículo 46 constitucional donde se señalaba la forma en que se realizaría la asignación.

Debido a que la asignación se realizaría primero tomando en consideración a los partidos minoritarios era imposible que el PARM tuviera diputaciones por el principio de RP debido a que no obtuvieron ningún diputado de mayoría.

La elección de 1995 tuvo una votación de 1, 084,336 (un millón ochenta y cuatro mil trescientos treinta y seis). Se asignan 16 diputados de RP, solo el PVEM no participó en la asignación por no tener el 1.5% de la votación. El método aplicado fue "factor común de mayoría" el PRI tuvo cinco diputaciones. Aplicando el "factor común de minoría" el PAN obtuvo cinco diputaciones, PRD tres y PT una. Las dos diputaciones restantes se

²²⁰ Acta número 15, Sesión Ordinaria del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, del 22 de septiembre de 1995, (copia simple obtenida del archivo del instituto) p. 14

²²¹ *Op. Cit.*, p. 17

repartieron usando el procedimiento de “orden decreciente de los restos de votos”: una al PAN y una al PRD. Para quedar como sigue: PRI: 5 RP y 23 de MR, PAN: 6 RP y 1 MR PRD: 4 RP, PT: 1 RP. En total 24 MR y 16 RP.²²²

El acuerdo fue leído por el secretario y no se sometió a votación del CG²²³, si bien no se especificaba en la ley que el Consejo debería votar en la sesión de asignación, es de señalar que el acuerdo se dio a conocer en dicha ocasión y solo sirvió para que los consejeros de partidos expusieran su opinión únicamente. Resulta un hecho que destacar que el PARM alegara una diputación de RP cuando no obtuvo ninguno de mayoría y por lo cual fue relegado ante los partidos más votados aún en la asignación de RP.

Asignación de diputados de RP de 1998

El 25 de agosto de 1998 se realizó la asignación de diputados de RP en cuya sesión no se realizó ningún comentario por parte de los comisionados electorales ni de los representantes de partidos. La manera como se realizó la asignación fue la siguiente: se consideró a los partidos que obtuvieron el dos por ciento de la votación, el total de la votación emitida fue de un millón ochocientos noventa y nueve mil ochocientos sesenta votos que dividido entre los 21 escaños a otorgar dio como resultado el siguiente cociente: noventa mil cuatrocientos setenta votos²²⁴.

El partido con mayor votación fue el PRI con ochocientos setenta y siete mil doscientos cincuenta y seis votos, los cuales se dividieron entre el cociente y debido a que el producto excedió el máximo permitido por la Constitución local de 27 diputados se le asignaron solo seis por el principio de RP dado que había obtenido la mayoría en 21 distritos. Mientras que el PAN obtuvo siete curules, el PRD seis, al PT una y una al PVEM²²⁵.

²²² *Op. Cit.*, p. 12

²²³ *Op. Cit.*, p.3

²²⁴ Acta número 18, Sesión Ordinaria del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral de 25 de agosto de 1998, copia simple obtenida del instituto, p. 4

²²⁵ *Ibidem*

Asignación de diputados de RP del 27 de octubre de 2000

El PAN obtuvo 678 156 (seiscientos setenta y ocho mil ciento cincuenta y seis) votos; el PRI recibió 770 445 (setecientos setenta mil cuatrocientos cuarenta y cinco) votos; el PRD, 334 857 (trescientos treinta y cuatro mil ochocientos cincuenta y siete) votos; el PT, 88 279 (ochenta y ocho mil doscientos sesenta y nueve) votos; el PVEM 85 407 (ochenta y cinco mil cuatrocientos siete) votos; Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional 129 266 (ciento veintinueve mil doscientos sesenta y seis) votos; Partido del Centro Democrático 8 634 (ocho mil seiscientos treinta y cuatro) votos; Partido de la Sociedad Nacionalista 4 810 (cuatro mil ochocientos diez) votos; PARM 8 299 (ocho mil doscientos noventa y nueve votos); Partido Alianza Social 18 404 (dieciocho mil cuatrocientos cuatro) votos y el Partido Democracia Social obtuvo 12 026 (doce mil veintiséis votos).²²⁶

Mientras que como votación total se registró 2 197 432 (dos millones ciento noventa y siete mil cuatrocientos treinta y dos) votos. La asignación se realizó obteniendo el cociente de la votación emitida entre el número de curules a asignar que fueron 21. Al PRI le correspondieron 7, sin que se le pueda asignar más por resto mayor debido a que el tope de curules que puede alcanzar algún partido es 27, cantidad que obtuvo sumando los 20 distritos de mayoría que ganó.

Sin embargo, el comisionado del PRI, Lázaro Galarza Granados, pidió la palabra para expresar su inconformidad:

Perdón señor presidente, únicamente en el punto “c” de este documento se da una votación a mi partido de 668 156, misma votación que en el apartado ocho se le da al PAN, conforme a los resultados que ustedes nos dan por separado en estas hojas, el PRI tiene una votación total de 770 445, si hacemos esto nos está quitando un diputado que puedo ser yo²²⁷.

Ante ello, la secretaria señaló:

²²⁶ Acta número 38 sesión extraordinaria del Consejo General, de la Comisión Estatal Electoral de 27 de octubre de 2000, copia simple obtenida del instituto, p.9

²²⁷ *Op. Cit.*, p. 9

Se toma nota de la aclaración que hace el representante del PRI, tiene razón, la cantidad con la que se va a dividir el factor es de setecientos setenta mil cuatrocientos cuarenta y cinco votos [...] ²²⁸

Posteriormente, se procedió a la asignación de las 14 curules. Al PAN le correspondieron siete, al PRD tres y a Convergencia uno. Mientras que las restantes tres se asignarían por resto mayor, una fue para el PT, una para el PVEM y otra para el PRD.

Asignación de diputados de RP del 17 de octubre de 2004

Si bien la reforma del 19 de octubre del 2000 al Código electoral local fue publicada a unos días de las elecciones de dicho año, no rigió dichos comicios. En relación a la asignación de diputados de RP solo fue adicionado al artículo 206, en la fracción décima, el siguiente párrafo: “en ningún caso al partido mayoritario le asignarán más de cinco diputados por este principio”.

El 14 de octubre de 2002, así como el 22 de julio de 2003, el código electoral fue reformado aunque en ningún aspecto relativo a la asignación de diputados de RP.

Antes de realizar la asignación se dio la palabra para que los integrantes del Consejo manifestaran su opinión, en ese sentido la consejera Yolanda Olivares Pérez señaló su extrañamiento e inconformidad con el procedimiento:

En primer lugar quiero manifestar mi desacuerdo en que en el cuerpo del proyecto se haga referencia al decreto número 881 de interpretación auténtica de ley aprobado en el Congreso del Estado de Veracruz el día 16 de octubre del 2004, porque, a decir de este mismo documentos, tal interpretación no fue la base para fundamentar el sentido del mismo; por lo tanto, no debe mencionarse porque en este momento dicho decreto solo representa para este órgano colegiado una información simple porque todavía no es vigente. [...] Como es evidente, se infiere claramente que el partido mayoritario es el que obtiene mayor número de votos y no mayor número de curules, por lo que disiento de la interpretación que se hace en el proyecto de acuerdo que se somete a la consideración de este órgano colegiado. ²²⁹.

²²⁸ *Op. Cit.*, p. 10

²²⁹ Acta de la sesión extraordinaria del Consejo General, de la Comisión Estatal Electoral de 17 de octubre de 2004, copia simple obtenida del instituto, p. 4

En el mismo sentido el representante del PAN criticó esta asignación:

[...] El proyecto que se nos presenta como acta de cómputo no coincide con los resultados que legalmente deben estar establecidos, porque deben de ser idénticos a lo que establece el considerando número trece. Es por esta razón que esta acta de cómputo de circunscripción el PAN la firmará bajo protesta. En cuanto hace a lo que mencionaba hace unos segundos la consejera Yolanda Olivares, es desde luego... era previsible que la “chicanada” que pretende hacer este pues ya no sé si el Instituto, el Congreso o la Sala o las tres, por el cual se está agregando dentro de los considerandos una supuesta interpretación auténtica, dice en la fracción número veinte²³⁰.

Mientras que el representante de la Alianza Fidelidad por Veracruz (PRI-PVEM-PRV) apoyó el procedimiento:

La interpretación del Congreso es correcta y corresponde a la competencia del Poder Legislativo que emana de la Constitución Política de Veracruz. No contraviene ni se opone a ninguna otra norma de rango superior, similar o diverso, y debe obligar a todo el mundo, [...] no constituye una decisión autoritaria del Congreso, ya que en este asunto se pronunció al ejercer una facultad que ya con anterioridad el Congreso había ejercido con la casi unanimidad de todos los partidos de los miembros del Congreso. Hace apenas unos meses se le planteó otra interpretación auténtica y en este caso la hicieron... los señores diputados del PAN, solidariamente, todos respaldaron el ejercicio de esa facultad por parte de la legislatura del Congreso del Estado.

El siguiente en tomar la palabra fue Amado Jesús Cruz Malpica, representante de Alianza Unidos por Veracruz (PRD-PT-Convergencia):

Me parece que es otra discusión de fondo, lo que en realidad están peleando Acción Nacional y Fidelidad por Veracruz, es a ver quién es minoría en términos de la legislación electoral; no están peleando la mayoría; incomoda la mayoría ahora.

[...]

Finalmente, la contradicción de todo esto, insisto, es que el partido que sea minoría, estará sobrerrepresentado. Y que el partido que también sea minoría [sic] también estará sobrerrepresentado. Y al único para el que no hay una distribución equitativa es para Unidos por Veracruz.

Mientras que el consejero Raúl Francisco Moreno Morales tomó la palabra para señalar:

Sin duda que esto será motivo de análisis por la nueva Legislatura, pero no considero que este Consejo General pueda derrotar a la disposición constitucional contenida en el artículo veintiuno de nuestra Constitución local, en cuanto a desconocer o hacer a un lado este mandamiento de restricción que yo lo llamaría un castigo a la mayoría. Así como existe la cláusula de gobernabilidad, ésta sería una cláusula de ingobernabilidad. No encontré elementos que me permitiera desconocer

²³⁰ *Op. Cit.*, p. 5

esta disposición constitucional. Y en su caso lo que nos queda es aplicar esta restricción con los efectos que ello conlleva.

La última intervención la realizó el representante de Unidos por Veracruz (PRD-PT-Convergencia), en tercera ronda, Amado de Jesús Cruz Malpica, quien señaló lo peculiar de dicha sesión:

Tarde pero salió. Finalmente voy a poner a lado del librero de los poemas de Juana de Asbaje, la versión estenográfica de esta Sesión, donde el PAN y Fidelidad por Veracruz quieren que se haga la voluntad del señor en la vacas del vecino. Nadie quiere ser mayoría. Ése es el final de esta ronda. Incomoda ser mayoría y la verdad es que el diseño de la ley está para una resolución de equidad, que yo solicitaría al Consejo que acogiera en los ejercicios que hizo Unidos por Veracruz.

Después de los comentarios vertidos tanto por consejeros como por representantes de partidos, el consejero presidente instruyó al secretario tomar la votación:

Enrique Becerra Zamudio: Aprobado
Cirila Berger Martínez: Aprobado
Yolanda Olivares Pérez: en contra
Raúl Francisco Moreno Morales: en contra
Salvador Martínez y Martínez: a favor

A las veintiuna horas con treinta y cinco minutos el 17 de octubre de 2004, se aprobó por tres votos a favor y dos en contra el proyecto de acuerdo que se sometió a votación. Sin embargo esta asignación fue modificada por la acción de inconstitucionalidad por la aplicación de una reforma electoral que no cumplió con los procedimientos adecuados y posteriormente fue declarada ilegal²³¹.

Por lo anterior, la integración quedó de la siguiente manera:

Cuadro 54. Asignación de diputados de RP 2004*

Partido		Asignación del IEV**	Asignación del TEPJF	Resultado
	MR	RP	RP	
PAN	14	5	7	+2
PRI-PVEM-				

²³¹ SENTENCIA relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 26/2004 y sus acumuladas 27/2004 y 28/2004, 29 de diciembre de 2004, recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=755103&fecha=29/12/2004

PRV (Fidelidad por Veracruz)	13	9	8	-1
PRD-PT-Convergencia (Unidos por Veracruz)	3	6	5	-1
Total	30	20	20	

Fuente: elaboración propia con información de las actas del Consejo General del IEV

*El Congreso se conforma con 30 diputados de MR y 20 de RP

**Sin modificación de la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Asignación de diputados de RP del 14 de agosto de 2007

El 31 de diciembre de 2004, 17 de octubre 2005, 27 febrero 2007 y 9 de octubre de 2006 el Código electoral fue reformado, sin alterar lo relativo a la RP.

El IEV asignó 10 diputados de RP al PAN, 2 a la Coalición Alianza Fidelidad por Veracruz, 4 al Partido de la Revolución Democrática, 1 al Partido del Trabajo, 2 al Partido Convergencia y 1 al Partido Revolucionario Veracruzano²³². El acuerdo fue aprobado por unanimidad y no hubo registro de intervenciones por consejeros electorales ni representantes de partidos sobre la distribución de diputaciones.

Asignación de diputados de RP del 14 de agosto de 2010

El 14 de octubre de 2008, se incluyó en el Código electoral la reforma al artículo 255 en el cual se incrementaba el porcentaje mínimo para acceder a diputaciones de RP al 2%.

Mientras que el 31 de julio 2009 se reformó el mencionado Código sin alterar lo relativo a la RP.

En la asignación de 2010 de acuerdo con Rafael Sánchez Hernández, representante del PAN, señaló la violación del principio de exhaustividad debido a que no se analizan los demás criterios que se han establecido respecto del concepto de “partido mayoritario” [...] “nuestra constitución local establece, en el artículo veintiuno, qué es el partido mayoritario. En el dos mil cuatro lo establecía el artículo doscientos dieciséis, en el dos mil siete lo establecía el artículo doscientos sesenta y dos y en el dos mil diez el artículo doscientos

²³² Acta de sesión del 18 de octubre de 2007, p. 5

cincuenta y cinco; y hoy, de manera incongruente, estamos... se está presentando un dictamen aquí a la mesa carente de toda la legalidad²³³.

Mientras que Fredy Marcos Valor, del PRD señaló que en el proyecto de acuerdo hay una incorrecta aplicación para la asignación de los representantes. Consideró que si bien al partido que representa, en su asignación es correcta, no lo es que a un partido le puedan tocar hasta nueve diputados, sobre todo por el principio de legalidad:

Consideramos que hay una consigna de aprobar este acuerdo, pues no permite un mayor debate posible, porque no podemos, o no podría cambiar el parecer de los señores consejeros. Ésa es una situación que lamento, porque yo creo que la Sala Regional tendrá que resolver este asunto y creo que hará la correcta aplicación del mismo, así como otras cuestiones que el instituto se ve inmerso en su actuar²³⁴.

Por otra parte, el consejero Jacobo Alejandro Domínguez Gudini, señaló que lo que genera duda es que la Constitución de Veracruz tiene dos restricciones, al momento de asignar diputados de RP. La primera es que no se puede asignar más de 30 diputados a un mismo partido y segundo la prohibición de que al partido mayoritario no debe otorgársele más de cinco diputados: “esa es la parte que estamos discutiendo en esta mesa, ¿qué es el partido mayoritario? Los veracruzanos deciden dar su voto a diferentes fuerzas políticas, a ninguno le otorgan la mayoría y por tal razón éste es el fundamento de acuerdo”²³⁵.

El consejero electoral Víctor Gerónimo Borges Caamal señaló que no se puede concluir que exista una interpretación correcta, la Corte no dice cuál es la correcta, no dice, por utilizar un término análogo, cuál es la constitucionalmente válida²³⁶.

Para el representante de Nueva Alianza, José Emilio Cárdenas Escobosa la noción de partido mayoritario no debía ser entendida como los escaños, sino que se debió de considerar la votación total, es decir, el partido mayoritario es el partido que tuvo más votos. El representante se opuso al proyecto de acuerdo y consideró que otorgarle al PRI nueve diputados, significa volver al esquema de “la cláusula de gobernabilidad”:

²³³ Acta número 57/2010 sesión de cómputo de la circunscripción plurinominal del Consejo General, p. 6

²³⁴ *Op. Cit.*, p. 7

²³⁵ *Op. Cit.*, p. 9

²³⁶ *Op. Cit.*, p. 11

En donde, en automático, al partido mayoritario le asignaron tantos diputados para que pudiera obtener la mayoría [...] al otorgarle nueve diputados, van a tener veintinueve legisladores, es decir, ya en automático se le va a dar esa mayoría simple, que sería de veintiséis diputados la mitad más uno [...] de manera artificial, y se la otorga este instituto²³⁷.

El representante del PRI, Isaí Eruviel Mendoza Hernández, hizo dos precisiones: una el decreto al que se hace referencia fue sobre una norma de un Código que ya quedó abrogado por una nueva ley y en segundo lugar, no hay sobrerrepresentación de ningún partido, si se hubiera colocado algún partido en ese límite, de tener más de veinticinco diputados, entonces se tendrían que aplicar estos límites que establecen tanto la constitución como Código vigente²³⁸.

Por otra parte, el representante del PANAL, José Emilio Cárdenas Escobosa, señaló que se sobrerrepresentaba el PRI para que sea más fácil consensar a partir del cinco de noviembre, un Gobernador interino para, ante la anulación que seguramente ocurrirá, de la elección de gobernador²³⁹.

Mientras que Miguel Ángel Morales, representante de Convergencia cuestionó que en la notificación para la sesión no iba anexo el Proyecto de Dictamen, como lo marcan los reglamentos²⁴⁰.

El acuerdo de asignación fue el siguiente PAN 8, PRI 9, PRD 2, Convergencia 1, el cual fue aprobado por unanimidad por los consejeros electorales²⁴¹.

Asignación de diputados de RP del 16 de agosto de 2013

El 30 de julio de 2012 se reformó el artículo 259, fracción IV en el que se incluía la siguiente previsión respecto a la aplicación de la RP:

²³⁷ *Op. Cit.*, p. 17

²³⁸ *Op. Cit.*, p. 18

²³⁹ *Op. Cit.*, p. 22

²⁴⁰ *Op. Cit.*, p. 25

²⁴¹ *Op. Cit.*, p. 5

Ningún partido político podrá contar con más de treinta diputados por ambos principios. En ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total del Congreso que exceda en dieciséis puntos a su porcentaje de votación estatal emitida. Esta limitante no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total del Congreso, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida más el dieciséis por ciento.

Agustín Basilio de la Vega, representante del PAN, cuestionó que se hubiera convocado a la Sesión de manera paralela a la sesión del Tribunal, además estableció que²⁴²:

De acuerdo a lo que el Tribunal modificó, el PAN obtuvo en promedio el veintisiete por ciento de los votos, el PRI el treinta y nueve por ciento, el PRD el once por ciento, el Verde Ecologista el dos punto cinco por ciento, Nueva Alianza el dos por ciento, el PT el tres por ciento, Movimiento Ciudadano el seis por ciento, AVE seis por ciento y el Frente Cardenista dos punto cuatro por ciento. Con lo que hoy se pretende aprobar, fíjese nada más que grave es, el PRI llega a su sobrerrepresentación máxima dieciséis puntos arriba. Cincuenta y cuatro por ciento el PAN baja al veinte por ciento, el Verde se queda con el diez por ciento de la Cámara cuando solo tuvo el dos por ciento, el AVE con el seis por ciento, el PRD baja al cuatro por ciento y así los demás partidos, todos los demás partidos bajan al dos por ciento, no es correcto.

[...]

Pido que se vote en contra del dictamen, se abra un receso, se realice el cómputo correcto y se asignen correctamente los diputados de RP²⁴³.

La consejera electoral Arcelia Guerrero Castro, señaló que el Consejo General tiene resuelto todos y cada uno de las impugnaciones del Tribunal Local, con lo cual dan cumplimiento a lo que señala el artículo 261.

Froylán Ramírez Lara, representante del partido Movimiento Ciudadano, manifestó su inconformidad en razón de la aplicación “viciada de origen”, por lo cual consideró interponer la correspondiente impugnación, inconforme específicamente con la aplicación del considerando dieciséis inciso F del Proyecto de Acuerdo, y en el mismo sentido que el representante del PAN pidió que se decrete un receso a efecto de analizar el proyecto de acuerdo y hacer la asignación de diputados electos por el principio de RP aplicando la fórmula adecuada.²⁴⁴

²⁴² Acta 51/2013 Sesión extraordinaria del Consejo General. Archivo del Instituto Electoral Veracruzano, p. 21

²⁴³ *Op. Cit.*, p. 21

²⁴⁴ *Op. Cit.*, p. 25

De acuerdo con el representante del Frente Cardenista, José Arturo Vargas Fernández, lo que existe es resistencia por parte del PRI de para aplicar estos principios a la resolución y consideró lógico que alguien que tiene sobrerrepresentación en el Congreso, ya no tuviera nada que alegar.²⁴⁵

El acuerdo asignó las diputaciones como sigue: PAN 6, PRI 8, PRD 2, PVEM 1, PT 1, MC 1, Alternativa Veracruzana 1, el cual fue aprobado por unanimidad²⁴⁶.

²⁴⁵ *Op. Cit.*, p. 28

²⁴⁶ *Op. Cit.*, p. 13

2.5 El Instituto Estatal Electoral de Baja California 1994 a 2014

2.5.1 Vía jurídica

EL 15 de diciembre de 1994 se crea el Instituto Estatal Electoral de Baja California como un “organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio” (LEEBC art. 111). A pesar de que surgió con el objetivo de sustraer del gobierno la organización de las elecciones, el IEEBC mantuvo la presencia del representante del Ejecutivo local quien fungía como consejero presidente en el Consejo General. Además, se contemplaba la presencia de 6 consejeros ciudadanos y dos suplentes, así como representantes de cada uno de los partidos políticos registrados en el estado (LEEBC art. 116).

Lo anterior, resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que Baja California fue la primera entidad que registró alternancia en el Ejecutivo del estado y a pesar de que existía un gobierno distinto, al que del resto de los estados, se mantuvo dicha figura en un gobierno de alternancia. Sobre la autonomía jurídica y reglamentaria, el CG del IEEBC tenía la facultad para expedir los reglamentos interiores, circulares y lineamientos necesarios para el funcionamiento del IEE (LIPEEBC art. 127, I) y era el depositario de la autoridad electoral responsable de la función pública de organizar elecciones (LEEBC art. 111).

La designación de los consejeros electorales la realizaba el Congreso local por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes mediante el mecanismo siguiente: el Congreso instituiría una comisión especial para atender y dictaminar sobre las solicitudes planteadas y era el Pleno, de conformidad con la Ley Orgánica del Congreso del Estado, quien realizaba los nombramientos; en caso de que no se reuniera la mayoría necesaria después de la segunda ronda de votación se procedía a seleccionarlos por insaculación. Durarían en el encargo tres años con posibilidad de reelección (LEEBC art. 168).

Los requisitos que solicitaba la ley electoral para aspirar al cargo de consejero incluía: contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones (LIPEEBC art. 118, IV), No haber sido candidato a cargo alguno de elección popular 3 años anteriores

a la designación (LIPEEBC art. 118, IV), no haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político al menos 3 años anteriores a la designación (LIPEEBC art. 118, V), mientras que no señalaba ninguna previsión respecto a haber fungido dentro de la administración pública estatal ni tampoco especificaba la prohibición de para desempeñar algún otro cargo o comisión mientras se desempeñaran como consejeros.

Mientras que la elaboración del presupuesto del Instituto se realizaba primero de manera interna y era el consejero presidente el encargado de turnarla al gobierno del estado para los efectos de aprobación ante el Congreso local (LIPEEBC art. 128, VIII).

Entre las facultades del CG se encontraba la de reglamentar la ley electoral (LIPEEBC art. 127, I) para el adecuado funcionamiento del IEE (LIPEEBC art. 127, I), así como de realizar la división del estado en distritos electorales (LIPEEBC art. 127, XII). El CG era el encargado de resolver el otorgamiento o la cancelación del registro a los partidos políticos (LIPEEBC art. 127, VII), considerando las finanzas de los partidos era el encargado de vigilar y procurar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos se actúe conforme a esta Ley (LIPEEBC art. 127, X).

Ley electoral del 10 de octubre de 1997

La ley en comento cambió la integración del CG para que solo estuviera conformado por consejeros ciudadanos numerarios electos por el Congreso del estado, un representante de cada partido político y un secretario fedatario (LIPEEBC art. 110). Mientras que la selección la realizaría el Congreso local por las dos terceras partes de sus integrantes (CPEBC art. 21). Cuando no se consiguiera dicha mayoría después de tres rondas de votación para alguno de los consejeros, se procedería a elegirlo por mayoría calificada (LIPEEBC art. 110), lo cual era una previsión que buscaba superar los desacuerdos a través de aumentar el número de diputados para aprobar el nombramiento y con ello también se eliminaba la posibilidad de la elección por insaculación ante la falta de acuerdo.

Otro elemento novedoso fue la especificación del mecanismo de remoción para el cargo de consejero electoral, para lo cual se instituiría una comisión para el régimen de responsabilidades integrado por: a) el presidente del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado, b) Un Consejero Electoral de Consejo Estatal Electoral, c) Uno de los consejeros del Consejero Distrital designado por el CEE, c) Un magistrado del Tribunal Superior de Justicia, designado por el propio Tribunal, d) El Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado (LIPEEBC art. 463).

En el caso de las previsiones para aspirar al cargo se aumentó la restricción respecto a haber sido candidato a cargo alguno de elección popular, así como no haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en ambos casos se fijó en seis años. Mientras que en el caso de no haber sido servidor público se estableció en un año como restricción. En el caso de la prohibición para desempeñar cargo o comisión, se dispuso que solo se exceptuaran las relativas a las académicas (LIPEEBC art. 112).

En la ley electoral en comento se dispuso que era atribución del Consejero presidente remitir al Congreso del Estado las iniciativas de Ley o Decreto aprobadas por el Consejo (LIPEEBC art. 121, XII).

Ley del 6 de octubre de 2006

Con la ley electoral de 2006 se reformó la selección de consejeros para establecer que sería necesario una mayoría calificada así como que la renovación sería de forma parcial, cuatro de los consejeros cada tres años. (LIPEEBC art. 112). Mientras que la duración en el cargo se fijó en seis años sin reelección (LIPEEBC art. 112).

Teniendo en cuenta los requisitos para aspirar al cargo se amplió a 2 años anterior al de la elección, la limitación respecto a haber fungido como servidor público (LIPEEBC art. 113, VII).

Ley electoral del 19 de noviembre de 2008

Respecto a la autonomía financiera, se estableció que el CG aprobaría anualmente el proyecto de presupuesto de egresos del Instituto Electoral, el cual debería contener por separado los programas de prerrogativas que corresponden a los partidos políticos, para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Estado, que el Ejecutivo proponga al Congreso del Estado (LIPEEBC art. 145, XXVII).

En el caso de la selección de consejeros se introdujeron varios cambios respecto a la ley electoral inmediata anterior: la elección sería por mayoría calificada, en el supuesto de que no se aprueben la totalidad de los nombramientos, y habiéndose agotado una segunda ronda de votación, la designación se haría por mayoría absoluta del Pleno del Congreso del Estado (LIPEEBC art. 181, VI).

Mientras que el cargo se estableció en tres años con la posibilidad de reelección, para lo cual debería evaluarse si durante su desempeño, “habían ejercido el cargo con excelencia profesional, honestidad, diligencia y que goce de buena reputación y buena fama en la función pública electoral, además de precisar si conservan los requisitos requeridos para su nombramiento” (LIPEEBC art. 181, III).

Considerando los requisitos para aspirar al cargo de consejero, se incluyó la previsión relativa a la formación profesional, al señalar que se era necesario poseer al día de la designación, título profesional de nivel licenciatura, con antigüedad mínima de cinco años, y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones (LIPEEBC art. 135, IV). Mientras que la limitación de haber desempeñado cargo de elección popular, ni haber sido registrado como candidato para alguno de ellos, así como en el caso de no desempeñar ni haber desempeñado cargo de órganos directivos o de decisión de algún partido político quedó sin señalar un periodo en particular (LIPEEBC art. 135, V y VI).

En el mismo sentido, se cambió la limitante sobre haber ocupado cargo de primer y segundo nivel en la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, durante el año anterior al que deban ser electos (LIPEEBC art. 135, VII). La limitación sobre desempeñar otro cargo o comisión se estableció de manera diferenciada para el Consejero Presidente, en virtud de “contar con una dieta diferenciada no podrá desempeñar cualquier otra actividad

remunerada, con excepción de los cargos académicos o docentes. Tampoco podrán ocupar cargos públicos de primer y segundo nivel en la Administración Pública Estatal o Municipal, sino transcurrido un año después de haberse separado del cargo” (LIPEEBC art. 136).

Es de destacar la inexistencia en las diferentes legislaciones de previsiones sobre Servicio Profesional Electoral así como sobre Órgano de Transparencia en el Instituto, ya que no se encontró a lo largo del periodo de estudio. Finalmente, en la ley electoral de 2008 se contemplaba la existencia de una Contraloría General, la cual tendría un nivel jerárquico equivalente a Director General, su titular duraría en su encargo cuatro años y podrá ser reelecto por una sola vez; adscrito administrativamente al Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con el Órgano de Fiscalización Superior del Estado. El titular de la Contraloría General será designado por el Congreso del Estado (LIPEEBC art. 501 y 502)

2.5.2 Vía política

Cuadro 55. Integración del Poder Legislativo del Estado de Baja California (1989-2015)

Partido	Legislatura XIII (1989-1992)			Legislatura XIV (1992-1995)			Legislatura XV (1995-1998)			Legislatura XVI (1998-2001)			Legislatura XVII (2001-2004)			Legislatura XVIII (2004-2007)			Legislatura XIX (2007-2010)			Legislatura XX (2010-2013)			Legislatura XXI (2013-2015)		
	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
PAN	9	0	9	8	0	8	14	2	16	11	0	11	12	0	12	12	0	12	11	1	12	2	4	6	5	2	7
PRI	6	0	6	9	0	9	2	10	12	6	7	13	*3	7	10	4	5	9	2	6	8	11	1	12	4	3	7
PRD	0	1	1	0	3	3	0	2	2	0	4	4	*0	2	2	0	2	2	0	1	1	0	1	1	1	0	1
PVEM													1	0	1	0	1	1	0	1	1	2	0	2	1	0	1
PEBC															0	1	1	1	0	1	1	0	1	1	2	0	2
NA																		2	0	2	1	1	2	2	0	2	
PT																					0	1	1	1	1	1	2
PARM	0	1	1																								
PFCRN	0	1	1																								
PPS	0	1	1																								
MC																									0	2	2
PES																									1	0	1

Partido Estatal de Baja California

Nueva Alianza

Partido del Trabajo

Partido Auténtico de la Revolución Mexicana

Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional

Partido Popular Socialista

Movimiento Ciudadano

Partido Encuentro Social

Fuente: elaboración propia con información del Congreso del Estado.

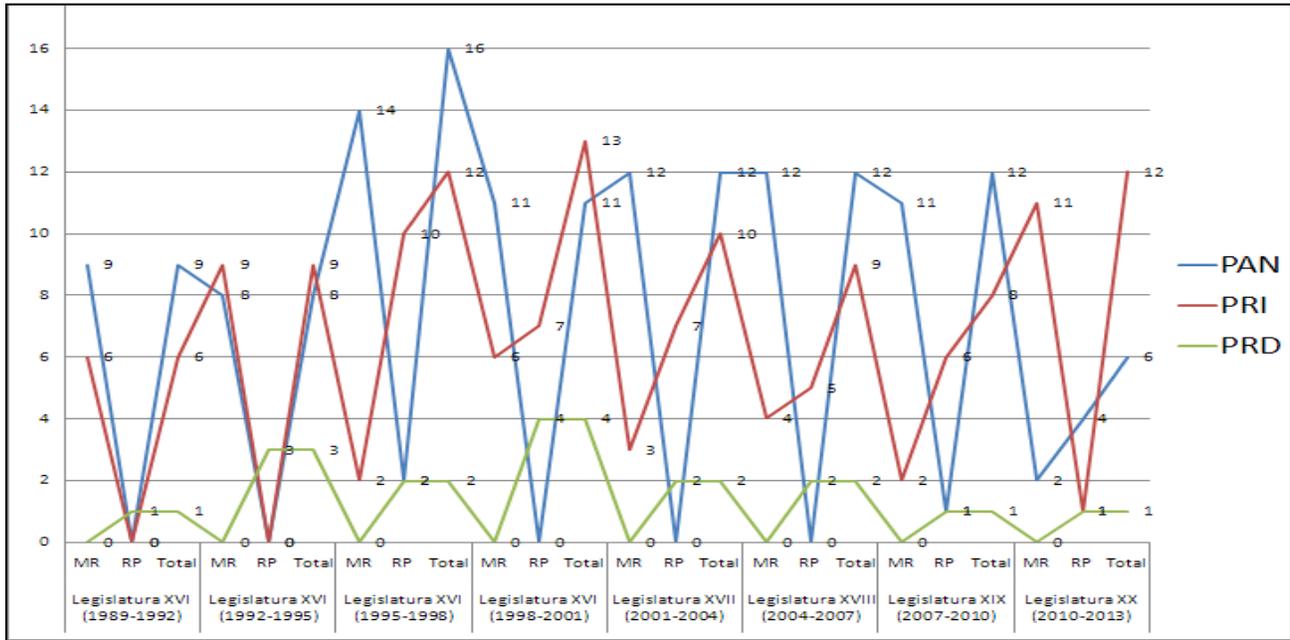
De acuerdo con los datos del cuadro anterior observamos la existencia de un sistema bipartidista en el Congreso de Baja California, en donde desde 1989 ha existido una fuerte presencia del Partido Acción Nacional así como del Partido Revolucionario Institucional. En el periodo 1989 a 2010 (siete legislaturas) hubo una diferencia no mayor a cuatro escaños entre ambos partidos, mientras que en la XX Legislatura el PRI obtuvo el doble de diputados que el PAN y en la XXI ambos obtuvieron 7.

Destaca el caso de la XVII Legislatura (2001-2004), hubo una integración que favoreció de manera artificial al PRI y al PRD, quienes ganaron 3 y cero diputaciones de mayoría, respectivamente. Sin embargo, tuvieron diputaciones de RP por encima de lo normal, el primero 7 y el segundo 2. De acuerdo con Leopoldo Martínez Herrera, “el PRI por gracia de una polémica ley electoral, habiendo triunfado en apenas tres distritos, contó sin embargo con 10 diputados, y el PRD, sin haber triunfado en ningún distrito y con una exigua votación, contó con dos diputados”²⁴⁷.

Por otra parte, la nula relevancia de otros partidos queda patente a lo largo del período contemplado en el cuadro anterior. Incluso el que pudiera considerarse tercer partido (PRD) no ha logrado más de cuatro escaños en la XVI Legislatura. Lo cual se observa en la siguiente gráfica que contempla solo los tres partidos antes mencionados.

²⁴⁷ Leopoldo Martínez Herrera, “Los Congresos locales sin mayoría, ¿una avanzada democrática en Baja California?”, en Patricia Moctezuma, *et.al.*, *Gobierno y políticas públicas en Baja California*, México, Miguel Ángel Porrúa, p. 72

Gráfica 6. Diputados por partido (PAN, PRD y PRI) de 1989 a 2013



Fuente: elaboración propia con datos del Congreso del Estado de Baja California

Cuadro 56. Elecciones de gobernador en Baja California, 1989-2013

Candidato ganador	Periodo	Porcentaje de votación del primer lugar	Segunda fuerza electoral	Diferencia porcentual entre primero y segundo lugar
PAN Ernesto Ruffo Appel	1989-1995	52.3	PRI (Margarita Ortega Villa) 41.8	10.5
PAN Héctor Terán Terán	1995-2001	49.59	PRI (Francisco Pérez Tejada) 41.22	8.37
PAN-PVEM Eugenio Elurduy Walther	2001-2006	48.7	PRI (Daniel Quintero Peña) 36.7	12
PAN-PANAL-PES José Guadalupe Osuna Millán	2006-2013	50.43	PRI (Jorge Hank Rhon) 44.00	6.43
PAN-PRD-NA-PEBC Francisco Vega de Lamadrid	2013-2019	47	PRI (Fernando Castro Trenti) 44	3

Fuente: elaboración propia con datos del IEEBC

En el caso de la elección de gobernador es patente la existencia de un sistema de partido predominante, al concentrar el PAN dicho cargo por más de tres elecciones consecutivas. Sin embargo, los márgenes de victoria no han sido demasiado holgados. La elección de 2001 en coalición con el PVEM fue la que registró una diferencia más grande respecto al segundo lugar (12%). Mientras que en las últimas dos elecciones ha decaído en 2006 a 6% y en 2013 a 3%, lo cual muestra un descenso del apoyo de la ciudadanía a los gobiernos panistas.

El segundo partido en orden de importancia a lo largo del periodo considerado ha sido el PRI, quien no ha realizado alianzas con otros partidos para contender por la gubernatura del estado, lo cual resulta un elemento a destacar debido a que esa ha sido una práctica muy extendida por el tricolor, tanto al contender en la elección presidencial como en las estatales. Incluso, el PAN en el estado ha concretado alianzas en 2001, 2006 y 2013.

c) La selección y remoción de consejeros electorales

Primer Consejo General del IEBC 1995

La XIV Legislatura del estado de Baja California integró una Comisión Espacial para la integración de los Consejos Electorales, conformada por los diputados: Luis Vizcarra Vizcarra, Armando Martínez Gámez, César A. Monraz Sustaita, Gustavo Dávila Rodríguez, Rodolfo Armenta Scott y Humberto Zúñiga Sandoval²⁴⁸.

La Comisión, una vez realizada la verificación de la documentación, avalada por las autoridades competentes, y las entrevistas a los solicitantes presentó un dictamen con la lista de los candidatos que consideró aptos para ser electos y propuso a los que fueron seleccionados como numerarios y supernumerarios.

²⁴⁸ Instituto Estatal Electoral de Baja California, *Memoria Documental del proceso electoral Baja California 1995*, México, IEBC, 1997, p. 77

Respecto a la discusión en el pleno, las propuestas encontraron la negativa de los partidos Popular Socialista y de la Revolución Democrática. La fracción perredista “consideraba necesario llegar a un acuerdo consensado entre las fracciones partidistas” y acusaron que las propuestas surgieron del acuerdo del PAN y el PRI solamente. Por lo cual, insistieron en regresar el dictamen a comisiones, además manifestaron que censuraban el procedimiento, no a las personas, especialmente no estuvieron de acuerdo con los comisionados Adolfo de Jesús Sánchez Rodríguez y Adalberto Silva García, a quienes dicha fracción votó en contra (tres votos)²⁴⁹.

Mientras que por parte del PPS el dirigente estatal Jorge Tovar Montañez consideró que la designación del Consejo no garantiza la transparencia de las elecciones, “... porque no creemos que ninguno de los seleccionados no tenga inclinaciones de tipo político partidista además de que el nombramiento de los directivos quedó en manos del titular del Ejecutivo²⁵⁰”.

No obstante lo anterior, el 10 de enero de 1995 el Congreso del estado designó por mayoría de los dieciocho diputados presentes en la sesión el nombramiento de los consejeros ciudadanos, mientras que el 18 de enero el gobernador del estado, Ernesto Ruffo Appel designó a Daniel Hierro de la Vega para fungir como consejero presidente, lo anterior con base en la legislación en la materia.

Cuadro 57. Primer Consejo General del IEBC 1995

Daniel Hierro de la Vega (presidente)
C. Luis Javier Garavito Elías
C. Jesús López Toledo
C. Gastón Luken Garza
C. Adolfo Oscar De Jesús Sánchez Rodríguez
C. Miguel Garate Velarde
Consejeros Ciudadanos Supernumerarios

²⁴⁹ Edmundo Bustos, Ya hay consejeros ciudadanos, La Voz de la Frontera, Información Local, 11 de enero 1995, p. 3A

²⁵⁰ Gustavo García Rivas, Farsa, la Selección de Consejeros Ciudadanos, La Voz de la Frontera, Información General 15 de enero 1995, p. 3A

C. Héctor Eduardo Martínez Padilla
C. Sergio Octavio Vázquez López
C. Alfonso Marín Jiménez

Fuente: elaboración propia con información de hemerográfica

Es pertinente señalar que Miguel Gárate Velarde renunció al cargo el 15 de febrero de 1995 de consejero electoral para sumir la Dirección General del IEE, por lo que Héctor Eduardo Martínez Padilla ocupó dicha vacante como consejero (quien sería sustituido por Juan Ignacio Guajardo Araiza, el 17 de Junio de 1995). Mientras que Sergio Octavio Vázquez López Renuncia al Cargo el 18 de Marzo de 1995, y es sustituido por Alejandro Coria Cabrera, el 17 de Junio de 1995.

Además en julio del mismo año, el gobernador del estado decidió retirar su representación al interior del CG “en un acontecimiento que marcó un trascendental antecedente, al delegar la decisión de elegir al nuevo consejero presidente en los propios consejeros ciudadanos” por lo cual el consejero Gastón Luken Garza fue electo el 19 de julio²⁵¹.

Segundo Consejo General IEEBC 1998

Cuadro 58. II Consejo Estatal Electoral (1998-2001)

Consejeros Ciudadanos Numerarios
C. Héctor Eduardo Martínez Padilla
C. Adalberto Silva García
C. Francisco Muños Ledo y Lasso de la Vega
C. Enrique Carlos Blancas de la Cruz
C. María Adolfina Escobar López
C. Rodolfo García García
Consejeros Ciudadanos Supernumerarios
C. Octavio Alonso López
*C. Daniel Olivas Beltrán

Fuente: elaboración propia con información de hemerográfica

*Se incorpora el 30 de septiembre de 1998

²⁵¹ Instituto Estatal Electoral de Baja California, *Memoria Documental del proceso electoral Baja California 1995*, México, IECEB, 1997, p. 107

Como consejeros numerarios fueron elegidos Luis Javier Garavito Elías, Adalberto Silva García, Héctor Eduardo Martínez Padilla, quienes repitieron en el cargo, además de Francisco Muñoz Ledo, Enrique Carlos Blancas de la Cruz, Adolfina Escobar López y Rodolfo García García quienes elegirían de entre ellos al consejero presidente²⁵². La aprobación se realizó sin debate, luego de que las fracciones parlamentarias del PAN, PRI y PRD se pusieron de acuerdo previamente²⁵³.

Considerando el cargo de consejero presidente, fue ocupado de manera interina por Adolfina Escobar López, luego de la designación y hasta la selección de manera secreta que hizo el CG y la cual recayó en el consejero Héctor Eduardo Martínez Padilla²⁵⁴.

Tercer Consejo General del IEEBC 2001

Cuadro 59. III Consejo Estatal Electoral (2001-2004)

Consejeros Ciudadanos Numerarios
C. Víctor Everardo Beltrán Corona
C. Enrique Carlos Blancas de la Cruz
C. Marco Antonio De La Fuente Villarreal
C. Adolfina Escobar López
C. Juan González Godínez
C. Leonor Maldonado Meza
Consejeros Ciudadanos Supernumerarios
C. Mario García Anaya
C. José Luis Huape Rodríguez

Fuente: elaboración propia con información de hemerográfica

En la designación de consejeros de 2001, la XVI Legislatura tuvo un intenso debate que se caracterizó por la posición maximalista del PAN al querer impulsar perfiles afines a dicho partido. Específicamente, se comentó que la propuesta del C.P. Víctor Everardo Beltrán Corona, rector de la Universidad Autónoma de Baja California fue rechazada, debido a que

²⁵² Aprobados en el Congreso Consejeros y Magistrados, El Mexicano, Mexicali, Sección 4, 12 diciembre 1997, p. 6

²⁵³ Ismael Dávila, Llamado a Consejeros Ciudadanos, El Mexicano Mexicali, 9 enero 1998, Sección A, p. 6

²⁵⁴ Jesús Jiménez Vega, La Voz de la Frontera, Héctor Martínez presidirá el CEE, Información general 14 enero 1998, p. 10a

se atribuía militancia priista²⁵⁵. No obstante, dicha postura cedió para permitir que el mencionado se integrara al CG. Además también se designaron a Leonor Maldonado Meza, Marco Antonio de la Fuerte Villarreal y a Juan González Godínez, los cuatro como numerarios.

Los otros tres consejeros fueron reelectos para un periodo más de tres años: Rodolfo García García, María Adolfinia Escobar López y Enrique Blancas de la Cruz²⁵⁶.

Mientras que como supernumerarios nombraron a José Luis Huape Rodríguez y Mariano García Anaya.

Cabe decir que Víctor Everardo Beltrán Corona renunció al cargo el 17 de marzo de 2003 y fue sustituido por Ramón Quezada López, el 29 de abril del 2003, de igual forma Enrique Carlos Blancas de la Cruz renunció al cargo el 3 de Diciembre del 2001, y es sustituido por Rodrigo Martínez Sandoval, el 13 de Junio del 2002.

Cuadro 60. IV Consejo Estatal Electoral (2004-2007)

Consejeros Ciudadanos Numerarios
C. Ramón Quezada López
C. Luis Rolando Escalante Topete*
C. Raúl Flores Adame
C. Juan González Godínez
C. José Luna Velázquez
C. Rodrigo Martínez Sandoval
C. Jaime Vargas Flores
Consejeros Ciudadanos Supernumerarios
C. Carola Andrade Ramos
C. Enhoc Santoyo Cid

Fuente: elaboración propia con información de hemerográfica

*Falleció el 28 de octubre del 2005

²⁵⁵ Erasmo Peña Ceceña, Congelan los panistas nombramientos del CCE, La Voz de la Frontera, Información general, 13 diciembre 2000, p. 3A

²⁵⁶ Ismael Dávila, El Mexicano, Mexicali, Elige el Congreso magistrados al Tribunal de Justicia Electoral y de Consejeros Ciudadanos. Sección 4, 17 diciembre 2000, p. 2

El quinto Consejo General del IEEBC mantuvo la nominación de los consejeros por parte de los partidos, en dicha integración se repartieron entre PRI, PAN y PRD. En el caso del cargo de presidente el Congreso nombró a un candidato promovido por el PRI²⁵⁷. Cabe mencionar que hubo un intento por parte de la Legislatura local por renovar a la totalidad de consejeros, sin embargo, tres de los integrantes que podían ejercer la posibilidad de reelección se inconformaron y consiguieron que el TEPJF fallara a su favor y con ello consiguieron permanecer en el CG. En el caso de Tonatiuh Guillén López, fue destituido “a promoción legal del PRI con el argumento de haber sido nombrado en el cargo de presidente del COLEF a finales de febrero, después de un proceso jurídico que llegó al TEPJF fue sustituido, en octubre de 2008, por un reconocido panista que había ocupado la dirección general del IEE: Lázaro Solís Benavides”²⁵⁸.

Cuadro 61. V Consejo Estatal Electoral (2007-2010)

CONSEJERO PRESIDENTE	Partido
Víctor Alarcón Requejo	PRI
CONSEJEROS NUMERARIOS	
Raúl Flores Adame	PRI
Tonatiuh Guillén López*	PAN
Humberto Hernández Soto	PRI
José Luna Velázquez	PAN
Marina Del Pilar Olmeda	PAN
Jaime Vargas Flores	PRI
CONSEJEROS SUPERNUMERARIOS	
Marina Ceja Díaz	PRD
José Guadalupe González Rubio	PRD

Fuente: La Jornada 28 enero 2007

*Sustituido por Lázaro Solís Benavides

Para el VI Consejo General se mantuvieron en el cargo por el PAN, Lázaro Solís Benavidez y Marina del Pilar Olmeda García; por el PRI se sostuvo a Humberto Hernández Soto.

Mientras que se designó a: Rodolfo Julián Salgado Pérez, con vínculos en el Partido Nueva Alianza (PNA), aliado del PAN en Baja California, esta persona sustituyó a Víctor

²⁵⁷ Antonio Heras, Asume cargo nuevo titular del CEE de BC, La Jornada, 28 de enero de 2007 <https://www.jornada.com.mx/2007/01/28/index.php?section=estados&article=031n1est>

²⁵⁸ José Zavala Álvarez, Reforma político-electoral en Baja California: cinco frustrantes legislaturas, Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública Vol. 3, Núm. 6, Jul.-Dic. 2010, p. 78

Alarcón Requejo, a quien la mayoría legislativa encabezada por el PAN se negó a ratificar en función de su desempeño público a favor de los intereses del PRI; Alfredo Nuza Meza, empresario constructor de Tijuana, a quien se le asoció con el propio gobernador Guadalupe Osuna Millán.

El consejero Rodolfo Epifanio Adame Alba, también como propuesta del PAN; y, el ex consejero del IEBC al que renunció en diciembre de 2001, Enrique Blancas de la Cruz, ex rector del CETyS , y al mismo tiempo consejero electoral de la Junta Local del IFE. La cuota para el PRD quedó cubierta con la ratificación de José Guadalupe González Rubio y Alejandro Sánchez Sánchez como suplentes²⁵⁹.

Cuadro 62. VI Consejo Estatal Electoral (2010-2013)

CONSEJERO PRESIDENTE	Partido
Enrique Blancas de la Cruz	
CONSEJEROS NUMERARIOS	
Rodolfo Julián Salgado Pérez	PNA
Lázaro Solís Benavides	PRI
Humberto Hernández Soto	PRI
Alfredo Nuza Meza	PAN
Marina Del Pilar Olmeda	PAN
Rodolfo Epifanio Adame Alba	PAN
CONSEJEROS SUPERNUMERARIOS	
Alejandro Sánchez Sánchez	PRD
José Guadalupe González Rubio	PRD

Fuente: elaboración propia con información de hemerográfica

El séptimo CG del IEEBC se estableció una relación de nominaciones a favor del PRI quien impulsó a cuatro consejeros y el PAN a tres²⁶⁰.

Cuadro 63. VII Consejo Estatal Electoral (2013-2015)

CONSEJERO PRESIDENTE	Partido
Rubén Castro Bojorquez	PRI
CONSEJEROS NUMERARIOS	
Carola Andrade Ramos	PRI
Jorge Alberto Aranda Miranda	PAN

²⁵⁹ *Op. Cit.*, p. 80

²⁶⁰ Jesús Cantú, Órganos electorales partidizados, Proceso, 16 julio 2013 <https://www.proceso.com.mx/347527/organos-electorales-partidizados-2>

Javier Garay Sánchez	PRI-PVEM
Beatriz Martha García Valdez	PAN
Miguel Ángel Salas Marrón	PAN
Jaime Vargas Flores	PRI
CONSEJEROS SUPERNUMERARIOS	
Alejandro Sánchez Sánchez	s/d
Jesús Lugo González	s/d

Fuente: Proceso, 16 julio 2013
s/d: sin dato

2.5.3 Análisis de su desempeño

Asignación de diputados de representación proporcional

Diputados de RP 1995

El 15 de diciembre de 1994 se promulgó la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California de acuerdo con el artículo 30, tendrían derecho a la asignación de diputados de RP los partidos o coaliciones que cumplieran con registrar candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en por lo menos el 50% de los distritos electorales y haber obtenido por lo menos el 2% de la votación estatal en dicha elección.

Ahora bien, en el artículo 31 se especificaban las variables que se considerarían para la mencionada distribución:

- I.- Votación estatal emitida (V.E.E.): es el número total de votos sufragados en la elección de Diputados menos los votos nulos y los emitidos a favor de personas no registradas como candidatos;
- II.- Votación estatal válida (V.E.V.): es igual, a la suma de los votos obtenidos por los partidos políticos o coaliciones que hayan logrado por lo menos el dos por ciento;
- III.- Votación estatal de cada partido (V.E.P.): es el número total de votos obtenidos por cada partido político o coalición en el Estado, en la elección de Diputados;
- IV.- Porcentaje de votación estatal de cada partido político o coalición (P.V.E.): es el resultado que se obtiene de multiplicar la votación estatal de cada partido político o coalición por cien y dividiéndolo entre la votación estatal válida;
- V.- Expectativa de integración al Congreso de cada partido político o coalición (E.I.C.): es el resultado que se obtiene de multiplicar el porcentaje de votación estatal de cada partido político o coalición por el número total de integrantes del Congreso, dividiéndolo entre cien;
- VI.- Diputaciones obtenidas de mayoría por cada partido político o coalición (D.O.M.): equivale al número de diputaciones que por el principio de mayoría relativa haya obtenido cada partido político o coalición; y
- VII.- Determinación de asignación a la representación proporcional para cada partido político o coalición (D.AR.): se obtiene de restar a la expectativa de integración al Congreso de cada partido político o coalición, el número de diputaciones obtenidas de mayoría.

El artículo 32 establecía que el CEE asignaría las diputaciones considerando las siguientes bases:

- I. - Determinará qué partidos políticos o coaliciones cumplen con lo establecido en el artículo 30 de ésta Ley;
- II.- Determinará el porcentaje de votación estatal de cada partido político o coalición (P.V.E.);
- III.- Primeramente asignará un Diputado a todo aquel partido político o coalición que tenga derecho a ello, y no haya obtenido constancia de mayoría alguna. Posteriormente se asignará otro Diputado por el principio de representación proporcional, al partido político o coalición que cumpliendo con los requisitos señalados en el artículo 30 de ésta Ley, haya obtenido el seis por ciento de la votación estatal emitida. En el caso de que el número de partidos políticos o coaliciones sea mayor que el de Diputados por asignar, éstas se otorgarán a los que tengan mayor porcentaje en orden descendente hasta agotarse;
- IV.- Posteriormente y en el supuesto de que aún existieran diputaciones por asignar se procederá de la manera siguiente:
 - a) Determinará la expectativa de integración al Congreso (E.I.C.) de cada partido político o coalición;
 - b) Determinará el número de diputaciones que le corresponda a cada partido político o coalición conforme a lo establecido en la Fracción VII del artículo 31 de ésta Ley;
 - c) Se le restará de su expectativa de integración al Congreso, la asignación efectuada conforme a la fracción III de éste artículo, al partido político o coalición que la haya obtenido;
 - d) Asignará a los partidos políticos o coaliciones, alternadamente, tantas diputaciones como números enteros haya obtenido en la operación realizada conforme a la fracción VII del artículo anterior; y
 - e) Si después de efectuadas las operaciones anteriores aún quedasen diputaciones por asignar, se otorgarán a los partidos políticos o coaliciones que conserven los restos mayores, después de deducir los números enteros que sirvieron como base en la asignación anterior;
- V. - En ningún caso un partido político o coalición podrá contar con más de dieciséis diputaciones por ambos principios; y
- VI.- Los partidos políticos o coaliciones podrán registrar una fórmula adicional para el caso de que tuvieren derecho al número máximo señalado en la fracción anterior.

La asignación de los Diputados que le correspondan a cada partido político o coalición conforme al resultado obtenido en el artículo anterior el CEE la realizará en los siguientes términos (artículo 33):

- I.- Determinará cuales fueron los candidatos a Diputados de mayoría de cada partido político o coalición que no obtuvieron la constancia;
- II.- Elaborará una lista de cada partido político o coalición de entre sus candidatos que no hayan obtenido la constancia de mayoría de acuerdo a su porcentaje de votación obtenido en su respectivo distrito en orden descendente. El porcentaje se tomará hasta diezmilésimas, sin redondear la última cifra;
- III.- Colocará al final de dicha lista la fórmula adicional de candidatos que para el efecto registre cada partido político o coalición;
- IV.- Hará la asignación de Diputados a cada partido político o coalición conforme al orden que guarden los candidatos;
- V. - Si dos o más candidatos de un mismo partido político o coalición tengan el mismo porcentaje en la lista y el número de diputaciones que le resten a dicho partido político o coalición sea inferior, el Consejo Estatal Electoral solicitará al partido político o coalición que dentro de las veinticuatro horas siguientes a que sea notificado, informe quién o quiénes de los candidatos obtendrán la asignación;

- VI.- Si dentro del plazo señalado en la fracción anterior el Partido Político o Coalición no diese respuesta el Consejo Estatal Electoral procederá a determinarlo mediante insaculación; y
VII.- En caso de que alguno de los candidatos esté inhabilitado para ocupar el cargo, la asignación se hará al candidato que siga conforme a la lista respectiva.

En la sesión de asignación el representante del PRD señaló que el dictamen no estaba correctamente apegado a la normatividad y consideraba que su partido merecía acceder a dos diputaciones por RP y no solo una como quedó en el acuerdo. En la sesión mencionó que “todo es cuestión de interpretación, yo les decía que no nada más existe la fórmula o interpretación del PRD, ni la de las comisiones dictaminadoras, existen otras [...] ¿cuál es la interpretación justa? La que le da a cada cual lo que le corresponde”²⁶¹.

Mientras que el representante del PAN mencionó que no coincidía con la versión del PRD pues hubo una mesa de consensos en donde se acordó que para acceder a un diputado bastaba obtener el dos por ciento de la votación y para obtener dos era necesario el seis por ciento siempre y cuando no hubieran obtenido diputaciones de mayoría²⁶².

No obstante el consejero presidente se mostró abierto a los argumentos del PRD, de tal manera que le permitió exceder el tiempo de sus intervenciones así como realizar varias propuestas, la principal de ellas era que no se votara y que se pospusiera la decisión para ser revisada por la comisión encargada de su elaboración²⁶³.

Además, el consejero ciudadano, Alejandro Coria Cabrera señaló que la Comisión encargada de realizar la asignación trabajó por dos días con representantes de partidos y consejeros sin que el representante del PRD se presentara²⁶⁴. La sesión tuvo continuamente la interrupción por parte de dicho representante, quien pretendía retrasar la aprobación del dictamen, sin embargo ésta se votó luego de que su propuesta no tuviera el apoyo de los consejeros electorales.

²⁶¹ Acta de sesiones del Consejo General del IEBC 6 septiembre 1995 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Baja California) p. 18

²⁶² *Op. Cit.*, p. 19

²⁶³ *Op. Cit.*, p. 21

²⁶⁴ *Op. Cit.*, p. 23

El acuerdo tuvo 4 votos a favor 1 en contra, del consejero Jesús López Toledo²⁶⁵, con la asignación de los diez diputados de RP de la siguiente manera: PAN 2, PRI 7, PRD 1²⁶⁶.

Diputados de RP 1998

El 10 de octubre de 1997 se reformó la Ley electoral para aumentar el umbral para acceder a RP, del 2 al 4%. En ese sentido cambió los artículos 28 y 29 para introducir dicho porcentaje mínimo. Dicha modificación tuvo la animadversión del Partido del Trabajo quien consideró que el nuevo marco legal buscaba fortalecer y favorecer el bipartidismo tradicional en la entidad²⁶⁷. Además se incrementó el número de diputados de mayoría de 15 a 16, sin embargo, se redujo el número de los plurinominales de 10 a considerar “hasta 9 como máximo”²⁶⁸.

En la sesión de asignación de diputados se señaló que debido a la conformidad de los representantes de partidos con el trabajo que la comisión del Régimen de Partidos Políticos encabezada por el consejero Rodolfo García García, encargada de realizar la distribución de diputaciones, no sería necesario plantearse debate alguno²⁶⁹.

El acuerdo fue aprobado por siete votos a favor, por unanimidad, y la distribución quedó de la siguiente manera: PRI 6 y PRD 3.

Diputados de RP 2001

²⁶⁵ *Op. Cit.*, p. 33

²⁶⁶ *Op. Cit.*, p. 34

²⁶⁷ Víctor Alejandro Espinoza Valle, “Baja California: reglas electorales y alternancia política”, en: Peschard, Jacqueline, *El federalismo electoral en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2008, p. 189

²⁶⁸ *Ibid*

²⁶⁹ Acta de sesiones del Consejo General del IEBC 12 agosto 1998 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Baja California) p. 9

El 30 de octubre del año 2000 se reformó la ley electoral local, sin alterar los artículos relativos a la RP.

En la sesión de cómputo el representante de la coalición Alianza Ciudadana, Rodrigo Llantada Ávila, dijo que interpondría un recurso de inconformidad por considerar que el porcentaje de votación requerido para acceder a diputaciones de RP de 4% era violatoria de los principios de constitucionalidad, legalidad, equidad y seguridad jurídica, toda vez que en el ámbito federal solo se contempla el 2%²⁷⁰.

El consejero Rodolfo García García consideró que había divergencias en la interpretación de la votación válida distrital en el dictamen, por lo cual votaría en contra del mismo²⁷¹. Sin existir mayor discusión sobre el tema, se sometió a votación. El proyecto fue aprobado por seis a favor y uno en contra. La asignación de diputados quedó como sigue: PRI 7, PRD 2.

Diputados de RP 2004

En la sesión de asignación de diputados el representante del PRD, Jorge Arturo Ruiz Contreras, señaló que no se presentaron las actas del distrito número uno, por tal motivo pidió que no se aprobara el acuerdo hasta tener claridad sobre el tema. También criticó el ejercicio estadístico para realizar la asignación y cuestionó que no se aplicara de manera literal lo que el procedimiento establecido en la ley electoral para tal efecto.

El representante del PRD señaló que denunciaría penalmente al consejero presidente del Instituto por permitir un acto que consideró ilegal. Posteriormente fue amonestado y luego expulsado del lugar. Sus reclamos no rindieron frutos y solo generaron

²⁷⁰Acta de sesiones del Consejo General del IEBC 14 septiembre 2001 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Baja California) p. 5

²⁷¹ *Op. Cit.*, p. 7

una serie de comentarios para sustentar el dictamen el cual fue aprobado por unanimidad de los consejeros electorales²⁷².

La distribución de curules quedó como sigue: PAN 1, Alianza PRI-PVEM-PT y PEBC 6, PRD 2.

Diputados de RP 2007

En la sesión celebrada el 30 de septiembre de 2007 no hubo discusión en torno al tema de la asignación de los diputados de representación proporcional la cual se aprobó por unanimidad y quedó como sigue: Coalición “Alianza por Baja California” (PAN-PANAL-PES) con una diputación; la Coalición “Alianza para que Vivas Mejor” (PRI-PVEM-PEBC) con siete diputaciones y el Partido de la Revolución Democrática con una diputación.²⁷³

Diputados de RP 2010

El 6 de octubre de 2006 se reformó la ley electoral, para introducir como requisito para acceder a diputados de RP, el “haber obtenido el registro de la lista de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional” (artículo 26, III).

Además, en el artículo 27 se estableció que el IEE una vez verificados los requisitos del artículo 26, asignaría un diputado a cada partido o coalición que tuviera derecho a ello. En caso de que el número de partidos o coaliciones fueran mayor que el de diputaciones a otorgar, éstas se asignarían a los que tengan mayor porcentaje en orden descendente hasta agotarse.

²⁷² Acta de sesiones del Consejo General del IEBC 16 agosto 2004 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Baja California) p. 37

²⁷³ Acta de sesiones del Consejo General del IEBC 30 de septiembre de 2007 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Baja California) p. 9

Mientras que, si después de asignadas las diputaciones señaladas en el artículo 27, aún quedaran curules por distribuir, se asignarían a partidos o coaliciones en los siguientes términos:

I. Se obtendrá el porcentaje de votación de los partidos o coaliciones que reúnan los requisitos que se señalan en el artículo 26 de la ley, mediante el siguiente procedimiento:

a) Realizará la sumatoria de los votos obtenidos por los partidos políticos o coaliciones, en la elección de diputados, que reúnan los requisitos, y

b) La votación de cada partido se dividirá entre la sumatoria obtenida en el inciso anterior y se multiplicará por cien,

II. Se procederá a multiplicar el porcentaje de votación obtenido en la elección de diputados por el principio de representación proporcional de cada partido o coalición, por veinticinco;

III. Al resultado obtenido en la fracción anterior se le restarán las diputaciones obtenidas de mayoría y la asignada conforme al artículo anterior,

IV. Se asignará una diputación de representación proporcional por cada número entero que se haya obtenido en la operación señalada en la fracción anterior, procediendo en estricto orden de prelación conforme al porcentaje obtenido por cada partido político o coalición, éstas se otorgarán a los que tengan mayor porcentaje en orden descendente hasta agotarse el número de enteros que corresponda al partido o coalición, en los términos de la fracción I de este artículo, y

V. Hechas las asignaciones anteriores, si aún existieran diputaciones que asignar, éstas se otorgarán a los que conserven los restos mayores, una vez deducidas las que se asignen en la fracción anterior.

Ningún partido político o coalición podrá tener más de dieciséis diputados por ambos principios.

Artículo 29. El CEE hará la asignación de diputados a cada partido o coalición conforme al resultado obtenido en los artículos 27 y 28 de la ley en los siguientes términos:

I. Determinará que candidatos a diputados de cada partido político o coalición no obtuvieron la constancia de mayoría,

II. Elaborará una lista en orden descendente de cada partido político o coalición con los candidatos que no hayan obtenido con la constancia de mayoría, de acuerdo a su porcentaje de votación válida en el distrito respectivo. El porcentaje se tomará hasta diezmilésimas, sin redondear la última cifra;

III. Si dos o más candidatos de un partido político o coalición tienen el mismo porcentaje en la lista, hasta antes del séptimo lugar, el CEE le solicitará al partido político o coalición, para que dentro de las veinticuatro horas siguientes a que sea notificado, determine el lugar que le corresponderá.

IV. Si dentro del plazo señalado en la fracción anterior el partido político o coalición no da respuesta, el CEE procederá a determinarlo mediante sorteo,

V. Una vez determinada la lista anterior se procederá a intercalarla con la que hubiera registrado cada partido político o coalición en los términos de la fracción II del artículo 284 de esta ley,

VI. La intercalación iniciará con el que ocupe el primer lugar de acuerdo a la lista obtenida de la fracción II de este artículo, seguido de quien ocupe el primer lugar en la lista registrada de conformidad con la fracción II del artículo 284 de esta ley, continuando de manera alternada, en el orden de prelación resultante, en cada caso, hasta lograr una lista de nueve diputaciones a asignar.

En caso de que un partido político o coalición obtenga doce o más diputaciones por el principio de mayoría relativa, la lista se integrará solo con aquéllos candidatos que no obtengan constancia de mayoría, junto con los registrados en los términos de la fracción II del A 284 de esta ley, respetando en todo momento lo señalado en el párrafo anterior, con excepción de los lugares que no podrán ser ocupados por aquéllos, recorriendo en dichos espacios a éstos, y

VII. En caso de que la asignación recaiga en quien esté inhabilitado o no reúna los requisitos para ser electo, la asignación deberá ser cubierta por el suplente de la fórmula respectiva. Si este último también resulta inhabilitado o no reúne los requisitos para ser electo, se asignará aquélla fórmula de candidatos del mismo partido que siga en orden de la lista.

Las vacantes de propietarios de diputados por el principio de RP, deberán ser cubiertas por los suplentes de la fórmula respectiva. Si la vacante se presenta respecto de la fórmula completa será cubierta por aquélla fórmula del mismo partido que sigue en el orden de la lista que para efectos de asignación haya elaborado el CEE.

En la reforma electoral del 19 de noviembre de 2008 se modificó el artículo 29 relativo al número máximo de diputados que pueden tener los partidos o coaliciones, el cual quedó fijado en diecisiete por ambos principios. Mientras que en lo relativo a la lista que se integraría sería de ocho diputaciones y no de nueve como estaba establecido en la legislación inmediata anterior (artículo 30, VI).

En la sesión de asignación hubo un tema que resultó central en la discusión de representantes y consejeros electorales sobre a la pérdida de los resultados electorales del Distrito XII, lo cual en principio se intentó ocultar, posteriormente se quiso enmendar el error con información nueva y finalmente se dio a conocer que no tenían certeza sobre el tema.

En ese sentido, el consejero presidente comentó que: “lo que aquí ha quedado demostrado es la incompetencia del Instituto Estatal Electoral, para poder llevar a buen puerto una decisión fundamental que los ciudadanos emitieron el pasado cuatro de julio,

durante muchos meses hemos venido señalando una serie de inconsistencias que nosotros dijimos con toda antelación, que nos podrían llevar a un callejón sin salida”²⁷⁴.

En un tono irónico, el representante del PRD consideró que era un error pensar que no hubiera repercusión por el hecho y que pasara desapercibido: [...] “es increíble que nos digan que ya ni modo, entonces yo pregunto si eso da certeza a este instituto”²⁷⁵. En el mismo sentido, lamentó que se quisiera dejar la responsabilidad a los miembros de la mesa de casilla, especialmente al presidente, y además consideró pertinente la renuncia de los miembros de la comisión de Régimen y Partidos Políticos quienes tuvieron la responsabilidad de realizar el cómputo de la elección de diputados de RP²⁷⁶.

De acuerdo con Víctor Espinoza lo que sucedió fue que en “una evidente ilegalidad, al momento de llenar el Acta de Cómputo Distrital en el Consejo del distrito XII, ésta fue alterada, agregándole 55 votos a favor de Raymundo Vega Andrade, candidato del PAN, con lo cual se incrementaba el porcentaje y quedaba fuera de la asignación de diputados de representación proporcional la profesora Galarza Villarino (candidata del PANAL en el distrito XIII, de la coalición PAN/PANAL/PES)”²⁷⁷. Ante lo cual el Consejo General avaló este “error aritmético” alegando que el plazo para impugnaciones había vencido y que era imposible corregirlo. Con lo anterior se otorgó la curul al panista Raymundo Vega.

La distribución de diputados fue la siguiente: Coalición “Alianza por Baja California” (PAN-PANAL-PES), 5 diputaciones; Coalición “Por un Gobierno Responsable” (PRI-PVEM), con 1 diputación; Partido de la Revolución Democrática, con 1 diputación; Coalición “Por la Reconstrucción de Baja California” (PT-Convergencia), 1 diputación, y Partido Estatal de Baja California, 1 diputación. El acuerdo fue aprobado por

²⁷⁴ Acta de sesiones del Consejo General del IEBC, 3 agosto 2010 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Baja California) p. 11

²⁷⁵ *Op. Cit.*, p. 18

²⁷⁶ *Op. Cit.*, p. 13

²⁷⁷ Víctor Alejandro Espinoza Valle, *Op. Cit.*, p. 207

cinco votos a favor y una abstención de Humberto Hernández Soto y uno en contra de Marina del Pilar Olmeda García²⁷⁸.

Dicha decisión del CG mostró un “empecinamiento por favorecer al PAN que solo puede ser explicado por los compromisos partidistas de los consejeros”. Este comportamiento anormal fue expuesto luego de que el PANAL impugnara la decisión ante el Tribunal de Justicia Electoral quien resolvió en favor de la profesora Galarza Villarino por unanimidad. La magistrada presidenta de dicho tribunal señaló que “Había un error evidente de 55 votos”²⁷⁹.

Diputados de RP 2013

El acuerdo no tuvo discusión en el pleno y fue aprobado por unanimidad por los consejeros electorales. El proyecto contemplaba la distribución de diputados como sigue: Coalición "Alianza Unidos por Baja California" (PAN-PRD-PANAL-PEBC) con dos diputaciones; Coalición "Compromiso por Baja California" con cuatro diputaciones (PRI-PVEM-PES-PT); y Partido Movimiento Ciudadano con dos diputaciones²⁸⁰.

²⁷⁸ Acta de sesiones del Consejo General del IEBC, 3 agosto 2010 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Baja California) p. 25

²⁷⁹ Víctor Alejandro Espinoza Valle, *Op. Cit.*, p. 206

²⁸⁰ Acta de sesiones del Consejo General del IEBC, 9 septiembre 2013 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Baja California) p. 3

CAPÍTULO 3

La Reforma Electoral de 2014: la irrupción del INE y los Organismos Públicos Locales Electorales

El cuestionamiento a la autonomía de los organismos electorales estatales fue uno de los temas principales en la reforma electoral federal de 2014. Precisamente, en su fundamentación se ponía en duda su independencia y se sugería que se trataba de organismos acaparados por los gobernadores de los estados.

El Partido Acción Nacional sostuvo que “muchos gobernadores han colonizado las instituciones electorales a partir del control que la mayoría tiene de su Congreso local, responsable del nombramiento y han explotado recursos del Estado con fines partidistas para garantizar el triunfo de su partido” con el aval de los organismos estatales encargados del desarrollo de las contiendas electorales²⁸¹.

Mientras que la propuesta presentada por el PRD establecía que “la certeza, imparcialidad e independencia de los institutos electorales locales han sido arrebatadas por los partidos y los poderes fácticos locales. Los gobernadores extienden su poder político a las vulnerables estructuras electorales de sus estados”²⁸².

A pesar de que existió un consenso de las tres principales fuerzas políticas del país, en ese entonces: PRI, PAN y PRD, lo cierto es que en los hechos el PAN fue el fiel de la balanza al negociar con el tricolor el apoyo a la reforma energética a cambio de la electoral²⁸³. En ese sentido, es claro que el acuerdo se trató de un apoyo del PAN hacia la principal reforma que requería el partido en el poder.

Por lo anterior, es de destacar que no existió un análisis serio sobre las condiciones de independencia y autonomía de los institutos electorales estatales, sino que solo se partió de una suposición: el PRI mantiene la mayoría de estados debido a que puede controlar los

²⁸¹ Iniciativa suscrita por Diputados y Senadores del Grupo Parlamentario del PAN de la LXII Legislatura. Fecha de publicación en Gaceta Parlamentaria: 24 de septiembre de 2013.

²⁸² Iniciativa presentada por Diputados del Grupo Parlamentario del PRD de la LXII Legislatura. Fecha de publicación en Gaceta Parlamentaria: 24 de septiembre de 2013.

²⁸³ Horacio Jiménez y Ariadna García, “Se acordó con gobierno reforma electoral: PAN”, El Universal, Nación, miércoles 13 de noviembre de 2013

órganos electorales, lo cual se solucionaría si el entonces IFE organiza las elecciones de los estados.

No obstante, en la discusión se encontraron resistencias de los funcionarios de los organismos locales y el federal así como de especialistas en la materia, por lo cual no se concretó la propuesta de que permaneciera solo una autoridad electoral de alcance nacional y se llegó a un punto intermedio: los Organismos Públicos Locales bajo la coordinación del Instituto Nacional Electoral.

La coordinación que el IFE tenía hasta entonces con los institutos locales se había restringido a temas como: credencialización y actualización del padrón electoral, así como algunos más técnicos como la fiscalización, administración de los tiempos en radio y televisión y el Sistema Profesional Electoral, principalmente.

Es de destacar que en la legislación de inmediata anterior ya se contemplaba la posibilidad de que el IFE asumiera la organización de las elecciones en cualquiera de los estados: “previa solicitud de las autoridades electorales de las entidades federativas formulando el proyecto de convenio correspondiente, mismo que deberá ser aprobado por el Consejo General con al menos seis meses de anticipación al proceso del cual se tratara” (COFIPE, 2008, artículo 118, 3). Sin embargo, ello era visto como una posibilidad excepcional tanto como para el órgano federal, como los estatales.

Mientras que con la reforma de 2014, la independencia y autonomía de los órganos electorales locales se redujeron sensiblemente por la subordinación en los hechos al INE. Lo anterior se observa principalmente en que sus funciones pueden ser atraídas por el INE cuando “no existan las condiciones necesarias para el desarrollo de elecciones” o cuando por el voto de al menos ocho consejeros del Consejo lo juzguen necesario.

Uno de los aspectos novedosos para intentar reducir la discrecionalidad de los Legislativos locales, fue la disposición de que el INE nombre a los consejeros de los OPLES (CPEUM, artículo 41, apartado c). Mientras que en el mismo artículo se señalan las funciones de los órganos locales, donde se les confiere de manera exclusiva la educación cívica y, en caso de no ser atraídas las elecciones por el INE, se les faculta para desarrollarlas como hasta antes de la reforma.

De acuerdo con Woldenberg, la reforma en comento generó un esquema donde no existe certeza debido a la discrecionalidad²⁸⁴:

Se les ha dado a los consejeros del INE grados de discrecionalidad terribles, ahora se lee en la constitución “deberá” nombrar consejeros y “podrá” removerlos. Nuestra ley electoral iba en un camino hacia la certeza, y con la ley electoral nueva se introduce una incertidumbre enorme al establecer numerosos temas en los que se introdujo la palabra “podrá”.

Concretamente, en el apartado C, numeral 11, constitucional se señala que con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral, podrá:

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;
- b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o
- c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

En adelante analizamos los cinco casos de estudio bajo la legislación de 2014 y su impacto en sendos institutos.

²⁸⁴ Entrevista con Mtro. José Woldenberg Karakowsky, en Ciudad Universitaria, Coyoacán, D.F. el 20 de enero de 2014 realizada por el autor.

3.1.1 Cinco Organismos Públicos Electorales: perspectivas política y jurídica

3.1.2 Vía jurídica

a) La posición del órgano dentro del aparato estatal

La ubicación de los OPLES en el Estado se mantuvo como órganos constitucionales autónomos, sin embargo su autonomía en los hechos fue anulada al quedar subordinados al Instituto Nacional Electoral.

De acuerdo con la LEGIPE, los OPLES están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esta Ley, las constituciones y leyes locales (artículo 98). A continuación se resumen las modificaciones a legislaciones estatales en cada uno de los cinco casos a raíz de la reforma electoral federal.

- Instituto Electoral de la Ciudad de México

Con la reforma a nivel federal se adecuaron las legislaciones estatales, así como de manera particular se estableció la nueva relación del INE y el respectivo OPLE.

En la Ciudad de México se dispuso en el artículo 30 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México (7 de junio de 2017), que el Instituto Nacional y el Instituto Electoral son las autoridades electorales depositarias de la función estatal de organizar las elecciones locales en la Ciudad de México.

Mientras que en el artículo 31 estableció que el Instituto Electoral es un órgano de carácter permanente y profesional en su desempeño, el cual cuenta con autonomía presupuestal en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución Federal, la Ley General, la Constitución Local y este Código.

- Instituto Electoral del Estado de México

En el caso del IEEM en el artículo 168 del Código Electoral del Estado de México (publicado en el periódico oficial el 28 junio 2014), establecía que es el organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de

los procesos electorales. Es de subrayar que no se le establecía en la conceptualización la característica de “independencia”.

Además puntualizaba la coordinación con el INE en el artículo 169, en el cual se establecía que el IEEM se regirá para su organización, funcionamiento y control por las disposiciones constitucionales relativas, las que emita el Instituto Nacional Electoral, las que le resulten aplicables y las de este Código.

- Instituto Electoral del Estado de Guanajuato

En el artículo 77 de la Ley electoral del estado de Guanajuato, se estableció que el IEEG está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución Federal, la Constitución del estado y esta Ley.

- Organismo Público Electoral de Veracruz

El Instituto Electoral Veracruzano fue definido como “la autoridad electoral del Estado, de funcionamiento permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica, presupuestal y de gestión” (artículo 99).

- Instituto Estatal Electoral de Baja California

Definido como un organismo público, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio (artículo 33).

b) El tipo de órgano electoral

En los cinco casos, luego de la reforma electoral de 2014 hubo una reconfiguración en cuanto a su autonomía, por lo tanto, no se considera que sean independientes, sino que dependen de un ente nacional que sí es autónomo: el Instituto Nacional Electoral.

c) Autonomía

El aspecto central de la reforma limitó de manera importante los cuatro ámbitos a los que se refiere Carbonell:

La política, pues el INE es un ente que determina cuestiones esenciales, en las denominadas facultades especiales: asunción, atracción y delegación.

La asunción se contempla de forma total y en el segundo caso ya iniciado el proceso electoral se puede solicitar que se haga cargo el INE (LEGIPE, art. 120). En ambos casos se establece que la petición partirá de los consejeros del INE (por al menos 4 de ellos) o por la mayoría de los integrantes del consejo general local.

En cuanto a la atracción, el apartado B inciso a) se refiere a funciones, como la de fiscalización, por ejemplo, que eventualmente puede ser “delegada” a los organismos locales, a juicio de los Consejeros del INE por al menos el apoyo de ocho de sus miembros, aunque posteriormente establece que “puede reasumir su ejercicio directo en cualquier momento”.

Esto último, significa que los partidos políticos tendrán –aún iniciado el proceso electoral por un órgano local- la capacidad de impugnar su comportamiento y recurrir al INE para que reasuma el papel de organizar las elecciones.

Mientras que la posibilidad de atraer decisiones de los órganos locales y crear criterios de interpretación se observa como un recurso más para cuestionar la presencia de órganos que en cualquier momento pueden ser rebatidos, sus decisiones anuladas y sus integrantes removidos.

d) Facultades

La principal atribución de los organismos locales era la relativa a desarrollar las elecciones locales, sin embargo, la reforma de 2014 puso en manos del INE la facultad de organizarlas de acuerdo con las facultades especiales que se señalaron en el apartado anterior.

Reglamentar la ley electoral

Mientras que las relativas a la reglamentación de la ley electoral quedaron supeditadas a los lineamientos del INE que suplieron espacios sin reglamentar por la ley electoral y que en los hechos significaba la subordinación de los órganos locales.

Si bien, se mantiene la disposición de que se reglamentara la ley electoral, lo cierto es que las disposiciones provenientes del INE son las que determinan los procesos que guían a los OPLES.

Los Oples que así lo señalan son el de la Ciudad de México en el artículo 50, II, a y b; el del Estado de México, en el artículo 185, I; el del estado de Guanajuato en el artículo 92, II, el del estado de Veracruz en el artículo 108, II.

Iniciativa legal

El IECM en el artículo 50, II señala que es una atribución del Consejo General presentar ante el Congreso local o federal propuestas de reforma en materia electoral y de participación ciudadana en temas concernientes a la Ciudad de México.

Mientras que en los restantes cuatro Oples no está contemplado en sus legislaciones.

Facultad de distritación

De acuerdo con la LEGIPE, la demarcación territorial de los distritos federales y locales será realizada por el Instituto con base en el último censo general de población y los criterios generales determinados por el Consejo General (artículo 214. 1).

Lo anterior representa un cambio fundamental, pues en algunas legislaciones no dependía del Instituto Electoral local, sino de los Congresos estatales. Esto se explica con la idea de que exista una distribución con base en criterios objetivos y no dependiendo de influencias políticas estatales.

Ello implicó un reto para el INE pues a través de los correspondientes lineamientos, intentó homogeneizar lo más posible los distritos bajo ciertos criterios, no obstante se encontró con elementos particulares que no le permitieron hacer exactamente lo que las fórmulas matemáticas y disposiciones que pretendió aplicar.

Sobre ello, el consejero Luis Miguel Rionda Ramírez señala para el caso de Guanajuato²⁸⁵:

En el pasado había distritaciones a modo para favorecer al PRI primero y luego al PAN, ahora es el INE quien decide sobre redistribución, solo el Congreso decide si aumenta o no el número, aunque ahora decidieron no modificar.

El sistema del INE es uno que se corre con variables ya bien establecidos, debes de cumplir con todos solo en dado caso podrías ponderar alguno: demográfico, integridad territorial, etc. Es extremadamente técnico.

Las distritaciones solían ser criticadas por generar beneficio a los partidos en el gobierno, por lo cual puede considerarse un acierto dicha medida, sin embargo dado que existen condiciones particulares como la homogeneidad de una comunidad, continuidad geográfica, comunidades indígenas, entre otras, es que se explica la existencia de excepciones y no necesariamente para favorecer a partidos o gobiernos.

Registro de partidos locales

En este caso no existió modificación alguna, ya que los Institutos locales mantienen dicha atribución: IECM, artículo 50, XVI; IEEM, en el artículo 43, el IEEG en el artículo 24, y para el caso de Baja California, el artículo 13 de la Ley de partidos políticos del estado de Baja California (publicado en el Periódico Oficial del estado el 12 junio 2015).

Facultad de decidir en conflictos internos de los partidos políticos

De acuerdo con el artículo 273, fracción primera de la legislación electoral de la Ciudad de México se estableció que los partidos políticos deben conducirse “dentro de cauces legales, así como de sus normas internas y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático”. Lo cual implica la libertad para desahogar los conflictos que se llegaran a suscitar en su régimen interior, sin embargo, también contemplaba la obligación

²⁸⁵ Entrevista al Dr. Luis Miguel Rionda, en el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 18 de agosto de 2016 realizada por el autor.

de adoptar procedimientos que garanticen los derechos de sus militantes y que se les permita impugnar decisiones de sus órganos internos (artículo 273, XVIII).

En el caso del Estado de México, en el artículo 63 se estableció que “los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento”.

Mientras que el estado de Guanajuato contemplaba en el artículo 31, IV. En el caso de Veracruz se reconocía en el artículo 44, donde se explicitaba que “las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales del Estado no podrán intervenir en los siguientes asuntos internos de las organizaciones políticas:

- I. La elaboración y modificación de sus documentos básicos;
- II. La determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a ellas;
- III. La elección de los integrantes de sus órganos de dirección;
- IV. Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular; y
- V. Los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales y, en general, para la toma de decisiones por sus órganos de dirección y los organismos que agrupen a sus afiliados.

Ley de partidos políticos del estado de Baja California, artículo 6 (publicado en el Periódico Oficial del estado el 12 junio 2015).

Control de las finanzas de los partidos políticos

En la legislación de la Ciudad de México, se estableció en el artículo 36, b como facultad del Consejo General la de reconocer y garantizar los derechos, el acceso a las prerrogativas y la ministración oportuna del financiamiento público a los partidos políticos y candidatos a cargos de elección popular en la Ciudad de México.

En el caso del Estado de México, se contempla en el artículo 185, XIX, la facultad del CG del IEEM de “supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos y sus prerrogativas”.

En la legislación electoral de Guanajuato se contemplaba en el artículo 31, V, en el caso de Veracruz en el artículo 50, A, y Baja California, artículo 46, XI.

e) Profesionalización

Servicio Profesional Electoral

En el caso de la Ciudad de México, se encuentra reconocido en el artículo 152 de la ley electoral, en la del Estado de México, en el artículo 172, en Guanajuato el artículo 100, en Veracruz en el 123 y Baja California en el artículo 98.

Contraloría

En la legislación de la Ciudad de México se dispone en el artículo 103, la existencia de una Contraloría Interna, la cual tiene a su cargo “fiscalizar el manejo, custodia y empleo de los recursos del Instituto Electoral, e instruir los procedimientos administrativos y, en su caso, determinar las sanciones establecidas en la Ley de Responsabilidad Administrativa de la Ciudad de México”. Su titular es nombrado por el Congreso de la Ciudad de México por mayoría simple de sus integrantes presentes. Durará en su encargo un periodo de seis años, con posibilidad de reelección (artículo 104).

Mientras que, en el Estado de México, el artículo 197 de la ley electoral establece que la Contraloría General, “ejercerá funciones de fiscalización de las finanzas y recursos y de control interno para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los servidores del Instituto y para imponer las sanciones disciplinarias contempladas en este Código”. Su titular será designado por el voto de la mayoría de diputados presentes, durará en su encargo seis años con la posibilidad de una reelección.

Para el caso de Guanajuato, se dispuso que la Contraloría es el órgano de control interno del Instituto Estatal que tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto Estatal; dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. Su titular será designado por el Consejo General del IEEG, con el voto de al menos cinco consejeros, a propuesta de instituciones de educación superior en el estado.

En Veracruz, la Contraloría cuenta con autonomía técnica y de gestión, responsable del análisis y evaluación de las actividades institucionales, que tendrá a su cargo la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Su titular será designado por el

Congreso del estado con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Durará en su cargo 6 años y podrá ser reelecto por una sola ocasión, (artículo 124 y 128).

En Baja California se dispuso un Órgano Interno de Control, adscrito a la Presidencia del CG, su titular será designado por el pleno del mismo, así como también determinará su remoción, ambas a propuesta del consejero presidente (artículos 3 y 4 del Reglamento de Control Interno, expedido el 29 de octubre de 2015).

Órgano de Transparencia

En los cinco casos existe un reglamento de transparencia en el cual se incluyen las previsiones sobre las correspondientes unidades de transparencia de los organismos electorales.

f) Financiamiento

En todos los casos el procedimiento que se lleva a cabo es la formulación de un anteproyecto de presupuesto que posteriormente se envía al Poder Ejecutivo local, quien lo envía a su vez al Legislativo para su consideración y aprobación.

Si bien en casos como el de la Ciudad de México, entre otros, se señala la autonomía presupuestal en su funcionamiento, ello no implica la facultad de establecer el monto, sino definir en qué rubros destinar el gasto. Lo cual ha sido un tema de gran interés por los funcionarios electorales de los OPLES a propósito de la reforma electoral que se prefigura en 2019 (ver anexo I).

Lo anterior, es presentado como una necesidad para mejorar y fortalecer a los OPLES frente a los gobiernos estatales, quienes han intentado influir en la autonomía de los órganos electorales reduciendo, negando o no entregando presupuesto. Así como también, por los recortes derivados del gobierno federal a partir de 2018.

3.1.3 Vía política

a) El análisis del tipo de sistema de partidos

De los cinco casos que se estudian, hubo tres que cambiaron de partido en el poder posterior a la reforma electoral de 2014: Ciudad de México, Veracruz y Baja California. En el caso del Estado de México el PRI consiguió retener el gobierno con las elecciones más competitivas del estado (frente a Morena), el caso de Guanajuato es muy particular debido a la estabilidad que mantiene el PAN en el Congreso y el Ejecutivo local.

Por otra parte, Veracruz ha vivido una doble alternancia en un periodo muy breve: primero pasó en 2016 del PRI al PAN-PRD, y en 2018 del PAN a Morena.

Mientras que Baja California, también vivió unas elecciones históricas en el cargo de gobernador en 2019, cuando se consiguió la alternancia al panismo luego de 30 años de hegemonía.

Ciudad de México

- Jefe de Gobierno

Las elecciones de Jefe de Gobierno del 2018 fueron el fin de la hegemonía del PRD en dicho cargo. Si bien el PRD, tuvo un porcentaje de votación que superó el 30 por ciento, ello no fue suficiente para frenar el impulso que la campaña presidencial generó a nivel nacional a favor de Morena. En ese sentido, es que se explica el triunfo contundente de la candidata morenista en la CdMx.

Cuadro 64. Elección de Jefe de Gobierno 2018

Partido	Candidato	Porcentaje
Morena-PT-PES Coalición Juntos Haremos Historia	Claudia Sheinbaum	47.05
PRD-PAN-MC Coalición Por la CdMx al Frente	Alejandra Barrales	31.02
PRI	Mikel Arriola Peñalosa	12.82
PVEM	Mariana Boy Tamborrell	3.83
PHCDMX	Marco Rascón	0.95
PANAL	Purificación Carpinteyro	0.66

Independiente	Lorena Osornio	1.19
---------------	----------------	------

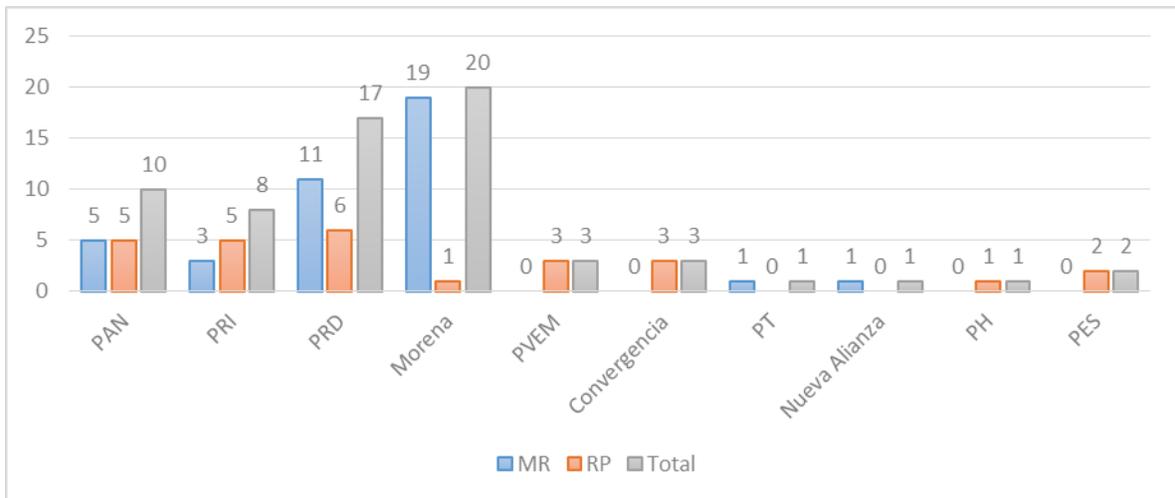
Fuente: IECM

- Congreso

En la Ciudad de México, hubo un cambio de nombre en el espacio legislativo derivado de la reforma política que le confirió el *status* de “estado” al igual que el resto de entidades federativas, lo cual generó que en 2018 se eligiera al primer Congreso y ya no Asamblea Legislativa.

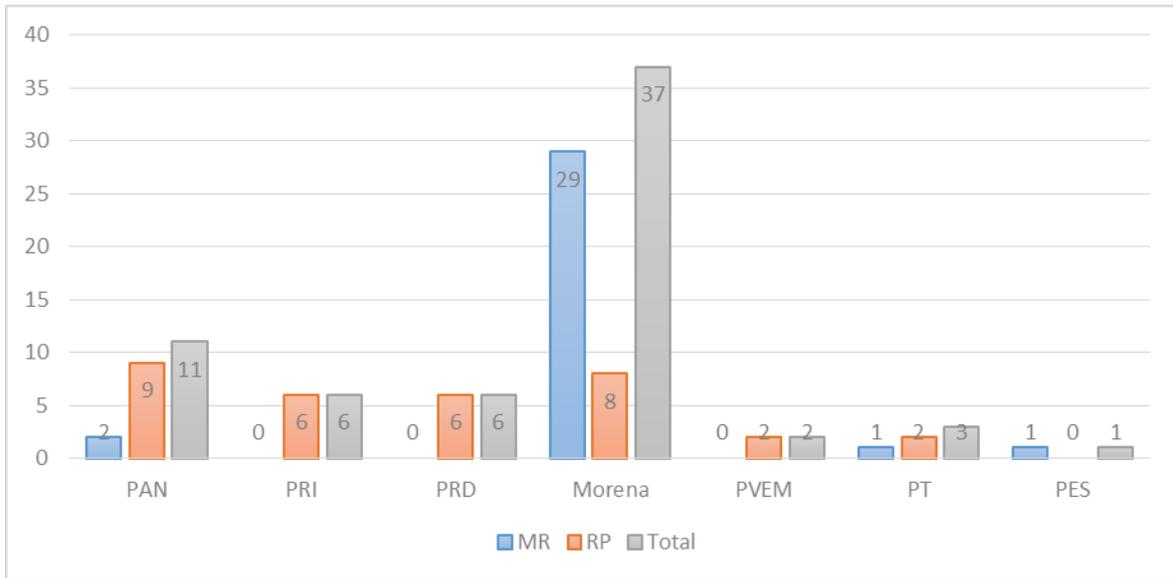
En las siguientes gráficas se contrasta los resultados electorales en la elección de 2018 así como en la inmediata anterior, 2015-2018 para comparar los resultados y el cambio de hegemonía que aconteció en la elección inmediata anterior.

Gráfica 7. Legislatura VII (2015-2018)



Fuente: IECM

Gráfica 8. I Congreso (2018-2021)



Fuente: IECM

Estado de México

- Gobernador

La elección de 2017 para gobernador del Estado de México ha sido una la más competitiva registrada en la entidad. A pesar de los cuestionamientos que acompañaron la elección, en donde Morena alegó fraude en su contra, la gubernatura permaneció en manos del PRI²⁸⁶.

Cuadro 65. Elección de Gobernador Estado de México 2017

Partido	Candidato	Porcentaje
PRI-PVEM-PANAL-PES	Alfredo del Mazo Maza	33.56
Morena	Delfina Gómez Álvarez	30.78
PRD	Juan Zepeda Hernández	17.84
PAN	Josefina Vázquez Mota	11.27

²⁸⁶ Rebeca Jiménez Jacinto, PRD y Morena impugnan elección en Edomex, El Universal, Metrópoli, 13 agosto 2017 <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/edomex/2017/08/13/prd-y-morena-impugnan-eleccion-en-edomex>

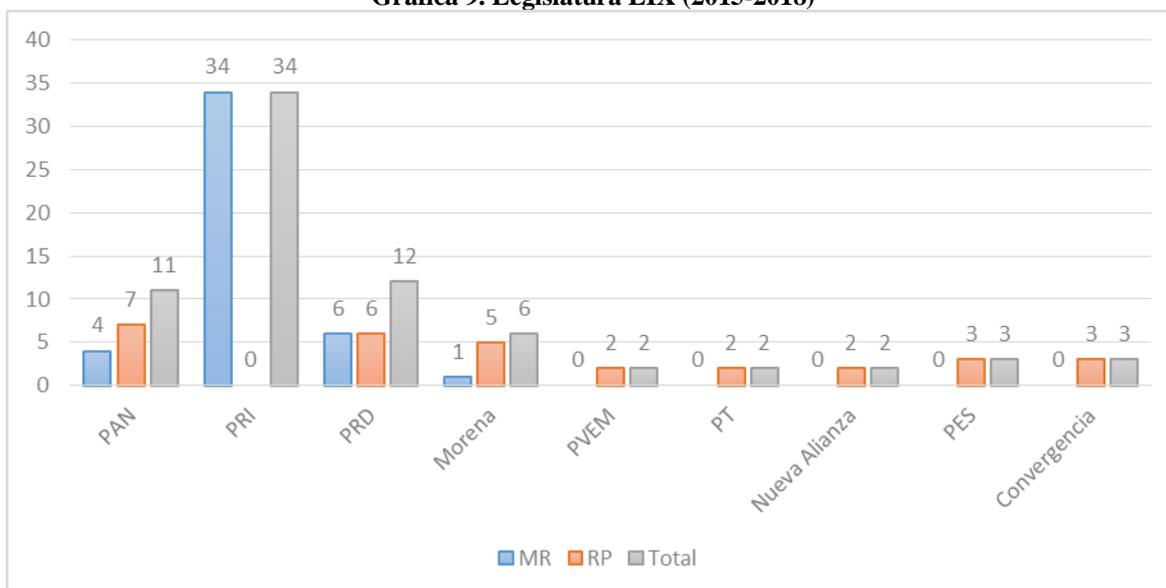
Independiente	Teresa Castell de Oro Palacios	2.15
PT	Óscar González Yáñez	1.08

Fuente: IEEM

- Congreso

En las elecciones para renovar el Congreso del Estado de México de 2015 el PRI mantuvo su hegemonía al ganar 34 diputaciones de mayoría de un total de 75 escaños disponibles. Con lo cual se encontraba muy cerca de obtener la mayoría al interior por sí mismo.

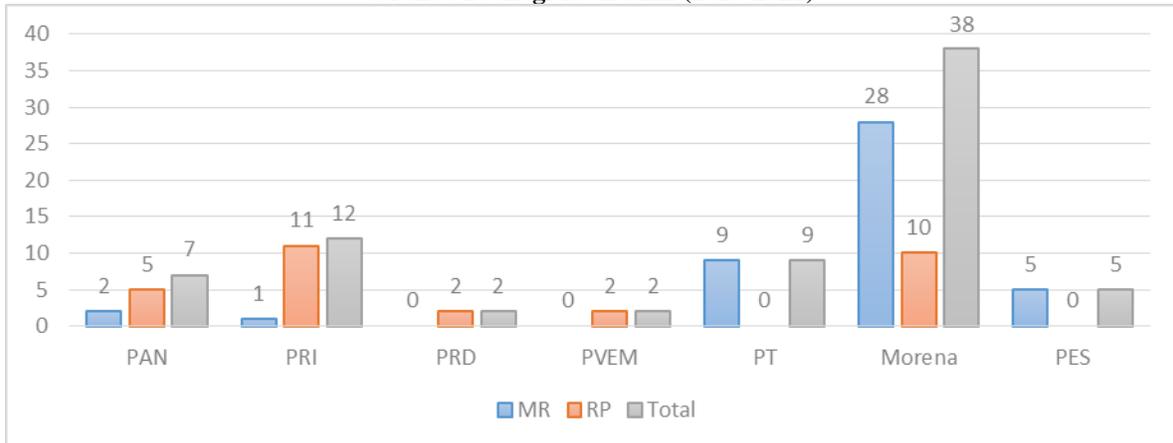
Gráfica 9. Legislatura LIX (2015-2018)



Fuente: IEEM

Mientras que en la elección de 2018 la relación de fuerzas cambió drásticamente en favor de Morena, quien obtuvo en total 38 diputaciones, con lo que obtuvo la mayoría al interior del Congreso. El PRI, solo consiguió 12 escaños, con lo cual se ubicaba en segunda fuerza muy lejos de Morena.

Gráfica 10. Legislatura LX (2018-2021)



Fuente: IEEM

Guanajuato

- Gobernador

La elección de Gobernador para el estado de Guanajuato de 2018 no tuvo el arrastre que significó a nivel nacional el avance de Morena. Lo anterior confirmó el arraigo que en la entidad existe respecto al partido en el poder.

Cuadro 66. Elección de Gobernador Guanajuato 2018

Partido	Candidato	Porcentaje
PANPRD-MC Coalición Por Guanajuato al Frente	Diego Sinhue Rodríguez Vallejo	49.83
Morena-PT-PES Juntos Haremos Historia	Ricardo Sheffield Padilla	24.31
PRI	Gerardo Sánchez García	12.77
PVEM	Felipe Camarena	6.8
Nueva Alianza	María Bertha Solórsano	2.81

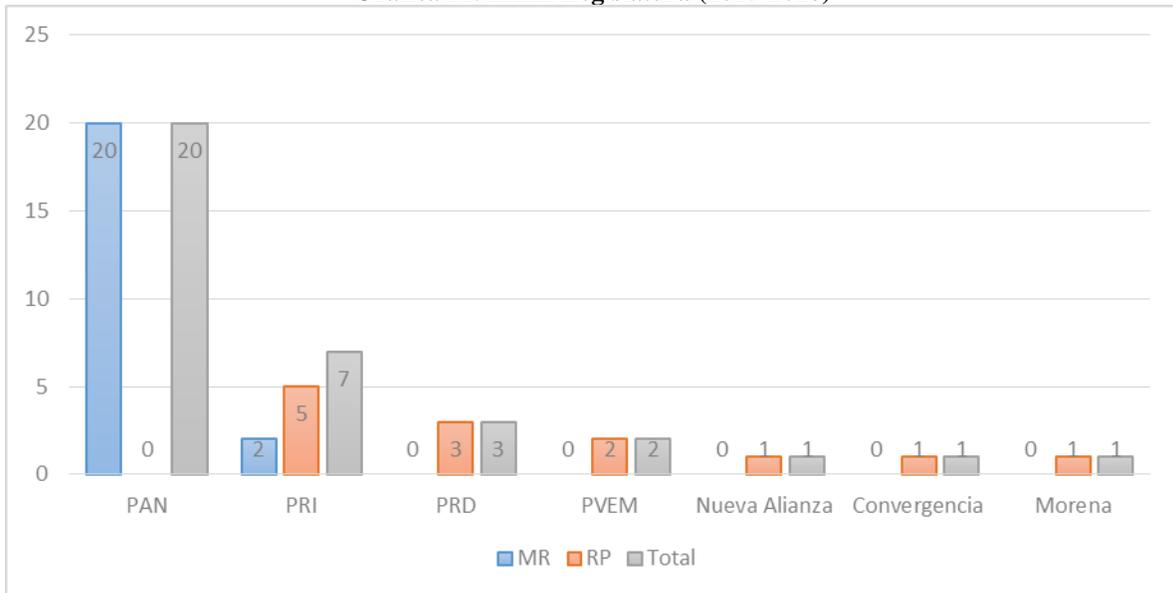
Fuente: elaboración propia con información del IEEG.

- Congreso

El desempeño legislativo del PAN en el estado de Guanajuato ha sido concomitante con su votación para gobernador, como se muestra en las gráficas siguientes, solo disminuyó una curul de una legislatura a la otra. Además, la presencia de la oposición se ha quedado muy rezagada en ambos periodos. En el caso de la LXIII, el PRI apenas tenía 7 escaños,

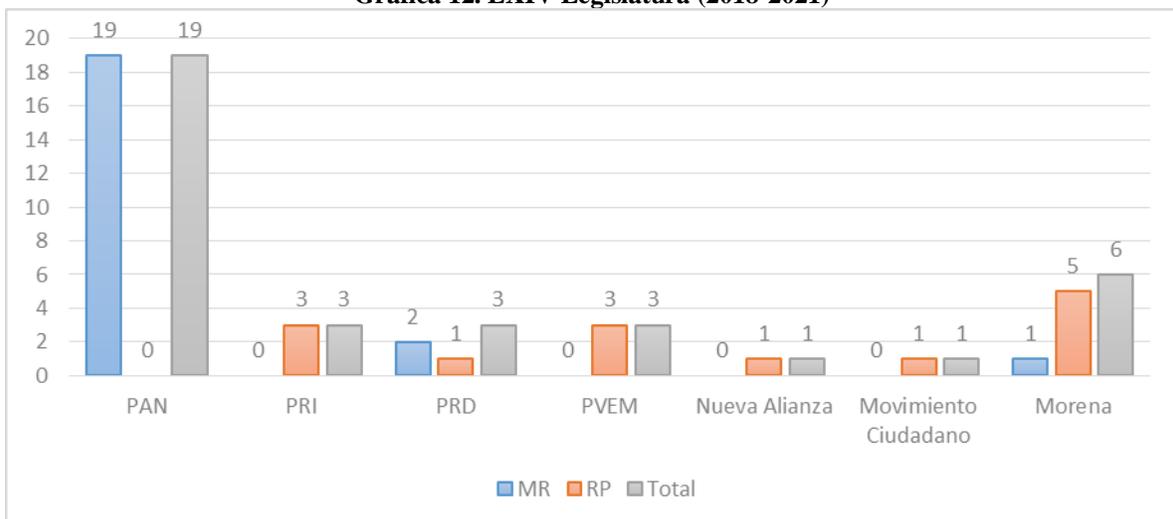
configurándose como segundo lugar y en la LXIV, Morena tenía dicho puesto con 6 diputaciones.

Gráfica 11. LXIII Legislatura (2015-2018)



Fuente: elaboración propia con información del IEEG.

Gráfica 12. LXIV Legislatura (2018-2021)



Fuente: elaboración propia con información del IEEG.

Veracruz

- Gobernador

Las elecciones de Gobernador para los años 2016 y 2018 han sido las únicas que no ha ganado el PRI a lo largo de las elecciones constitucionales celebradas en el siglo XX y XXI.

Lo anterior fue posible por la mala imagen que logró crear el último gobernador priista en la entidad: Javier Duarte de Ochoa, pues salió a la luz una serie de desvíos de recursos públicos a empresas fantasma y presta nombres. Por lo anterior, es que se entiende el descontento con el gobierno priista en la entidad que parecía de un arraigo muy estable.

Aunado a lo anterior, en las elecciones de 2016 se dispuso que, para homologar los calendarios de elecciones de gobernador con las elecciones federales, se dispondría de una gubernatura de solo dos años y la subsecuente tendría la duración normal de seis. En la primera elección la coalición PAN-PRD ganó la gubernatura y en la segunda, fue Morena quien ganó bajo el impulso de AMLO.

Cuadro 67. Elección de gobernador en Veracruz 2016

Partido	Candidato	Porcentaje
Unidos para rescatar Veracruz PAN-PRD	Miguel Ángel Yunes Linares	34.39
Para Mejorar Veracruz PRI-PVEM-PANAL-AVE-PFCRN	Héctor Yunes Landa	30.27
Morena	Cuitláhuac García Jiménez	26.4
Partido del Trabajo	Alba Leonila Méndez	1.62
Movimiento Ciudadano	Armando Méndez de la Luz	1.21
Partido Encuentro Social	Víctor Alejandro Vázquez	1.11
Independiente	Juan Bueno Torio	2.01

Fuente: OPLE Veracruz

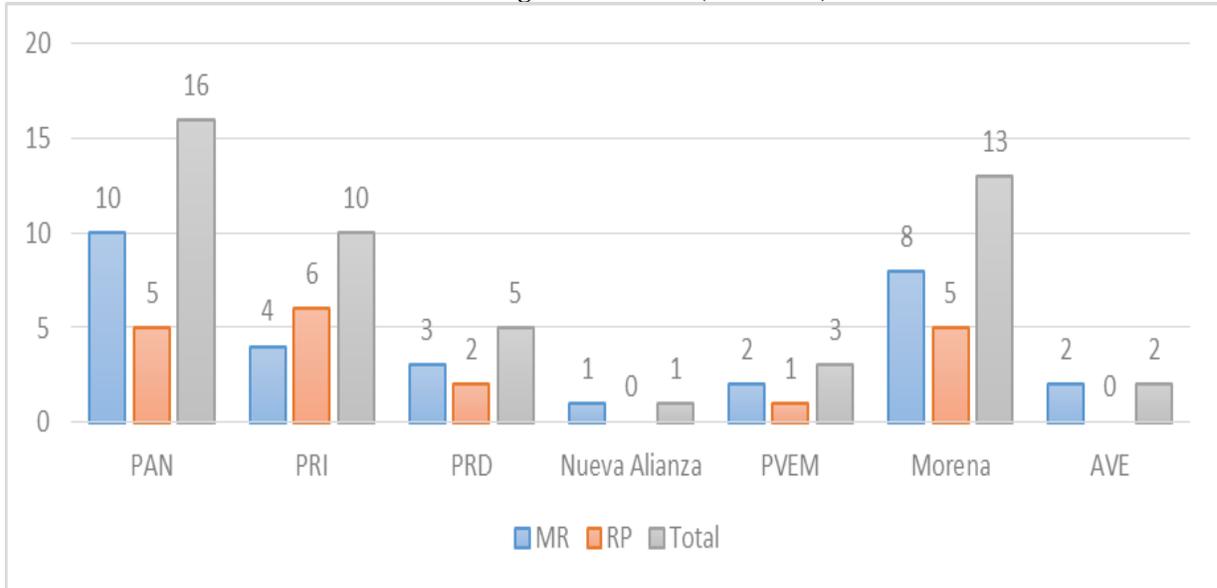
Cuadro 68. Elección de gobernador en Veracruz 2018

Partido	Candidato	Porcentaje
Morena-PT-PES “Juntos Haremos Historia”	Cuitláhuac García Jiménez	44.02
PAN-PRD-MC “Por Veracruz al Frente”	Miguel Ángel Yunes Márquez	38.39
PRI-PVEM “Por un Veracruz mejor”	José Yunes Zorrilla	13.96
PANAL	Miriam González Sheridan	0.96

Fuente: OPLE Veracruz

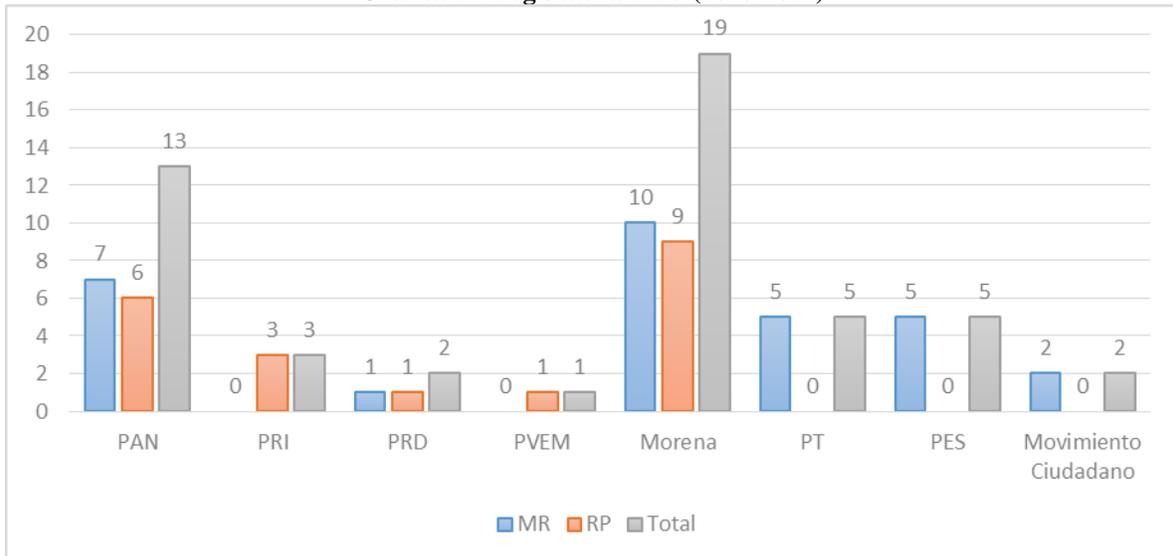
- Congreso

Gráfica 13. Legislatura LXIV (2016-2018)



Fuente: OPLE Veracruz

Gráfica 14. Legislatura LXV (2018-2021)



Fuente: OPLE Veracruz

Baja California

- Gobernador

Las elecciones constitucionales de 2019 en la entidad fueron históricas al llevar al poder a un partido distinto al que había gobernado desde 1989, nos referimos a Morena quien obtuvo una votación contundente que superó el 50 por ciento.

Cuadro 69. Elección de Gobernador Baja California 2019

Partido	Candidato	Porcentaje
Morena-Juntos Haremos Historia	Jaime Bonilla Valdez	50.38
PAN	Oscar Vega Marín	23.14
PRD	Jaime Martínez Veloz	8.5
Movimiento Ciudadano	Héctor Osuna Jaime	6.65
PRI	Enrique Acosta Fregoso	4.68
PBC	Ignacio Anaya Barriguete	3.61

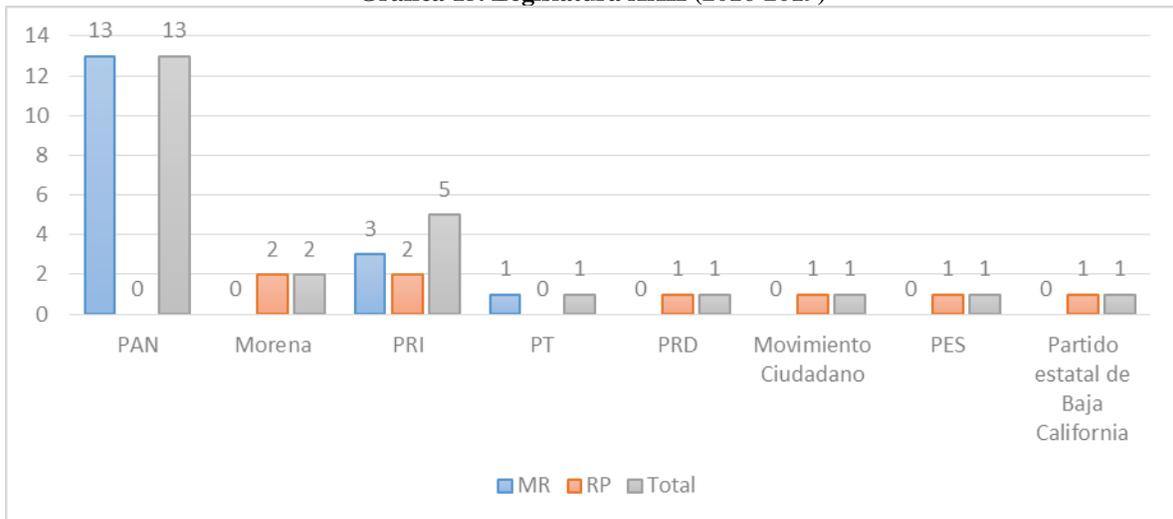
Fuente: elaboración propia con información de IEEBC

- Congreso

En el Legislativo local, las elecciones de 2019 también representaron un cambio fundamental en la representación de los partidos políticos: de la XXII (2016-2019) a la XXIII (2019-2021) el apoyo panista se redujo de un total de 13 diputaciones de mayoría a solo 2 de representación proporcional.

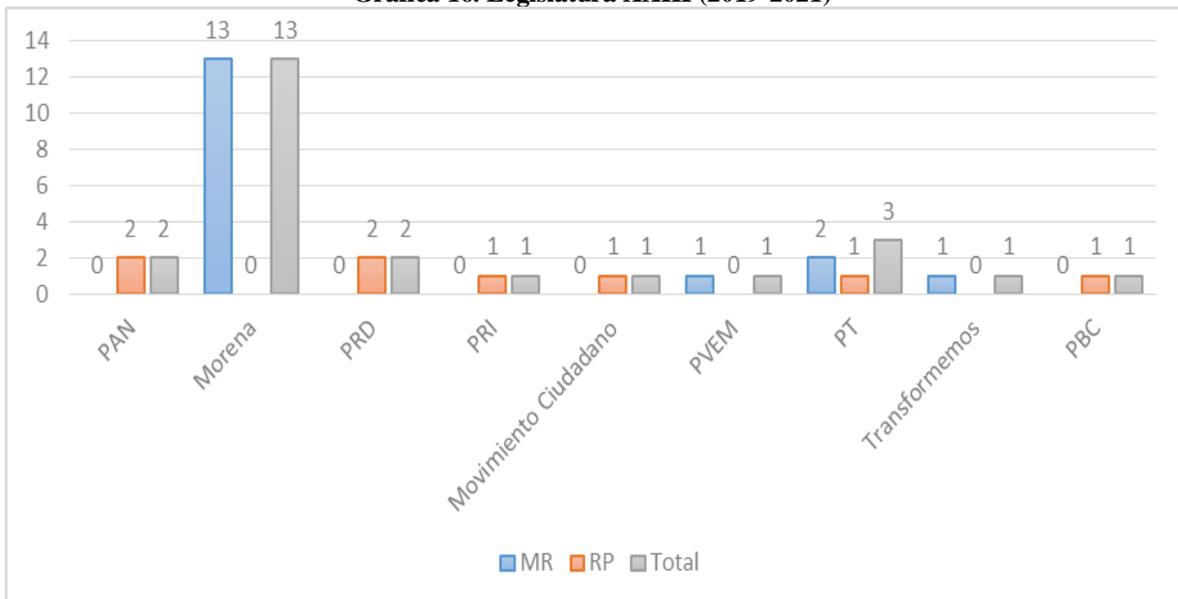
Mientras que Morena ocupó el lugar de mayoría en la XXIII Legislatura.

Gráfica 15. Legislatura XXII (2016-2019)



Fuente: elaboración propia con información de IEEBC

Gráfica 16. Legislatura XXIII (2019-2021)



Fuente: elaboración propia con información de IEEBC

b) La selección y remoción de consejeros electorales

El nombramiento de los consejeros de los Oples ha resultado un tema particularmente complejo para el INE. Si bien fue uno de los principales temas que se esperaban corregir, al sustraer la selección y destitución de las facultades de los Congresos Locales. El proceso de

selección de los consejeros de los OPLES incluye: a) Consejero Presidente que durará en su encargo 7 años, b) 3 consejeros electorales que durarán en su encargo 6 años y c) 3 consejeros electorales que durarán en su encargo 3 años, mientras que el procedimiento de elección sería el siguiente (LGIPE, artículo 101 y Convocatorias disponibles en el portal Web del INE):

- 1) Convocatoria pública a todos los interesados en concursar por ser miembros de los consejos de los OPL y registro de aspirantes;
- 2) Revisión de requisitos legales de los concursantes inscritos;
- 3) Examen de conocimientos generales de la materia político-electoral, diseñado por una institución de educación superior, de investigación o evaluación, y un examen de habilidades gerenciales;
- 4) Redacción de un ensayo presencial sobre un tema político-electoral elegido al azar entre una lista de diez tópicos;
- 5) Revisión y valoración curricular;
- 6) Entrevista de cada aspirante con comisiones de por lo menos tres consejeros del INE;
- 7) Integración de la propuesta por la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, y designación por mayoría calificada del Consejo General del INE.

A pesar del establecimiento de reglas más claras en cuanto al ingreso a los Consejos de los OPLES, han surgido problemas desde la primera designación.

Lo anterior deja de lado aquél ideal de la integración ciudadana de los órganos electorales después de que consiguieran la autonomía en 1996, y se ha establecido una preponderancia de profesionales de la materia electoral cuyo interés principal es alargar sus carreras y no necesariamente realizar una labor cívica por sí misma.

La actividad integradora de los OPLES por parte del INE se puede observar en el siguiente cuadro.

Cuadro 70. Participación de aspirantes y seleccionados de las convocatorias del INE para integrar los máximos órganos de dirección de los OPLES

Año	Convocatorias	Vacantes	Aspirantes			Designaciones			Presidentes	
			M	H	Total	M	H	Total	M	H
2014	19	133	1,256	2,301	3,557	70	63	133	11	8
2015	13	91	792	1,202	1,994	44	47	91	5	8
2016	2	8	77	168	245	4	4	8	0	0
2017	21	61	694	1,200	1,894	3	1	4	1	0
Total	55	293	2,819	4,871	7,690	121	115	236	17	16

Fuente: cuadro tomado de Rivera Velázquez, 2017, p. 47

Por otra parte, la remoción de consejeros de los OPLES ha sido un aspecto que también ha ocupado a los integrantes del INE. Dicho recurso está contemplado en la LGIPE (artículos 102 y 103) como única medida de sanción contra los consejeros, la cual se considera para las siguientes situaciones:

- a) Realizar conductas que atenten contra la independencia y la imparcialidad de la función electoral o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros.
- b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de sus funciones o labores.
- c) Conocer de algún asunto o participar de algún acto para el cual se encuentren impedidos.
- d) Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones correspondientes.
- e) Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo.
- f) Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo.
- g) Violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el INE. Se entiende por violación grave la que dañe los principios rectores de la función electoral.

En el mismo sentido, en el artículo 116 fracción IV, inciso c, 4, constitucional se proscibía el que los consejeros recibieran alguna otra remuneración adicional:

Los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

El Instituto Nacional Electoral ha puesto a disposición de la ciudadanía la base de datos sobre “Procedimientos Administrativos Sancionadores Especiales y Ordinarios en Materia

Electoral y de Remoción de Consejeros Electorales”, de donde se extrae la información para este apartado en el que se revisan las destituciones, las cuales han sido 12 como se muestra a continuación²⁸⁷.

Primero, la totalidad de integrantes del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas (IEPC), el 11 de mayo de 2016 debido a dos causas: la alteración del padrón de electores en el extranjero que llegó a contemplar 17, 573 residentes en el extranjero, así como por el incumplimiento de integrar paritariamente las listas de registros de candidaturas a diputados y ayuntamientos. Los consejeros del IEPC destituidos fueron: Ivonne Miroslava Abarca Velázquez, Margarita Esther López Morales, Carlos Enrique Domínguez Cordero, María de Lourdes Morales Urbina, Lilly de María Chang Muñoz, María del Carmen Girón López, y Jorge Manuel Morales Sánchez²⁸⁸.

En la resolución del INE se destituyó solamente a Ivonne Miroslava Abarca Velázquez; Margarita Esther López Morales y Carlos Enrique Domínguez Cordero.²⁸⁹ Sin embargo, ello fue impugnado ante el TEPJF quien decidió ordenarle al INE remover a todos los integrantes del CG²⁹⁰:

Modificar la decisión, para que la autoridad responsable en ejercicio de la atribución que le confieren los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 102 y 103, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, emita nueva resolución, en la que observando las consideraciones de la presente ejecutoria, de manera fundada y motivada, aplique la sanción prevista en el artículo 103, párrafo 5, de la invocada Ley general electoral, que resulta respecto a la Consejera Presidenta María de Lourdes Morales Urbina, las Consejeras Electorales Lilly de María Chang Muñoz y María del Carmen Girón López, así como del Consejero Electoral Jorge Manuel Morales Sánchez, derivado de haber quedado acreditado que incumplieron el acuerdo IEPC/CG/A-067/2015, relativo a la paridad de género, así como respecto a su participación en lo concerniente al tema del voto de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero, en la que se actualiza los supuestos normativos invocados.

²⁸⁷ Procedimientos Administrativos Sancionadores Especiales y Ordinarios en Materia Electoral y de Remoción de Consejeros Electorales <https://inter-app.ife.org.mx/quejas-transparencia/app/tablas;jsessionid=pX-tYXYX0vuq4mbzT6OmSra8?execution=e1s1>

²⁸⁸ Jaime Rivera Velázquez, “Del federalismo al centralismo electoral: Desempeño de los organismos públicos locales después de la reforma constitucional de 2014”, en Ugalde, Luis Carlos, Saíd Hernández, Fortalezas y debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Perspectiva federal y local, México, INTEGRALIA/TEPJF, 2017, p. 51

²⁸⁹ SUP-RAP-118/2016 y acumulados consultado en el siguiente link <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2016/RAP/SUP-RAP-00118-2016.htm>

²⁹⁰ *Ibidem*

Segundo, se removió del cargo el 16 de noviembre de 2016, a Felicitas Alejandra Valladares Anguiano como consejera presidenta de Colima, debido a la negligencia con que dio información respecto a la elección de gobernador en donde colocaba erróneamente en ventaja al candidato Jorge Luis Preciado del PAN, en un contexto de alta competitividad por lo que su declaración resultaba perjudicial para un proceso electoral imparcial y profesional por parte del OPLE local²⁹¹.

Por lo anterior, el INE determinó que la consejera tuviera una sanción de 30 días sin goce de salario²⁹², sin embargo en la impugnación se destacó que hubo una infracción grave que no pudo ser corregida²⁹³:

De la conducta desplegada por la indicada funcionaria electoral local, se desprende una falta total de profesionalismo, toda vez que de manera irresponsable refirió en las entrevistas concedidas, datos erróneos que en modo alguno podían corroborarse o sustentarse con los obtenidos por el Programa de Resultados Preliminares de la elección de Gobernador del Estado de Colima (PREP) y, mucho menos se trataba de los resultados definitivos, lo que generó la indebida impresión de un falso ganador, en detrimento del principio de certeza en el proceso electoral.

Por lo anterior, es que el TEPJF determinó que el INE debía de cambiar el Acuerdo que había establecido en un primer momento, debido a que no bastaba con un “castigo” de separarla de su encargo por un periodo de 30 días sin goce de sueldo. Así como también es de destacar que dicha sanción no estaba prevista en la legislación y en ese sentido el INE se extralimitó pues la única manera de sancionar que reconoce la ley es la remoción del cargo.

Tercero, el 20 de julio de 2017, se aprobó la remoción de Jesús Uribe Cabrera del Instituto Electoral de Querétaro, debido a que cobraba como académico de la Universidad Autónoma de Querétaro y como consejero electoral, lo cual está expresamente prohibido por el artículo 116 fracción IV, inciso c, 4, constitucional en donde se establece que puede desarrollar dicha actividad pero sin percibir un salario.

²⁹¹ García Carina, Acata INE sentencia y destituye a consejera de Colima, El Universal, Sección Política, 16 de noviembre de 2016

²⁹² INE/CG684/2016, p. 89

²⁹³ SUP-RAP485/2016 Y ACUMULADOS, p. 57

La decisión fue recurrida ante el TEPJF, sin embargo, dicha instancia confirmó la decisión²⁹⁴:

Esta Sala Superior estima que la última de las disposiciones normativas citadas no debe interpretarse en forma aislada y, por ende, considerar que únicamente prevé una sola sanción (remoción), pues, conforme al principio de legalidad, en su vertiente de exacta aplicación de la ley, las conductas irregulares en las que pueden incurrir los Consejeros de los Organismos Públicos Electorales Locales están sujetas al régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

Cuarto, en la misma fecha se removió del cargo a Jorge Alberto Hernández y Hernández del OPLE Veracruz por comprobársele actos de nepotismo (INE/CG745/2016). De acuerdo con la sentencia del TEPJF se consideró que el consejero electoral había incurrido en una falta al no excusar su actuación al contratar a un familiar²⁹⁵:

La calidad del consejero denunciado de integrante del Consejo General OPLEV, e integrante y presidente de la Comisión de Capacitación y Organización Electoral, encargada de analizar y, en su caso, verificar el cumplimiento de los requisitos en la integración de los expedientes de los aspirantes que pretendan integrar los Consejos Distritales y municipales. Está acreditado que el consejero denunciado participó en el proceso de selección y en la designación de Nancy Popo Pale como Secretaria del Consejo Distrital 18 del OPLEV, aun y cuando existía un vínculo de parentesco en segundo grado colateral por afinidad con dicha funcionaria, dejando de observar lo dispuesto por la LRSPEV.

Quinto, el 12 de septiembre de 2017 el INE resolvió la remoción de la, hasta ese momento, consejera electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Yucatán, Naybi Janeth Herrera Cetina. En este caso por la acusación de actuar con nepotismo en su encargo, de acuerdo con la resolución INE/CG433/2017 fue el Partido Encuentro Social quien señaló:

La Consejera denunciada indebidamente propuso la contratación de familiares en el IEPCY y aprobó los respectivos nombramientos, a saber: Claudia Ivette Herrera Cetina, Jefa de Departamento del Archivo del IEPCY, hermana de la consejera; Adrián Emir Villanueva Rivera, Asistente de la Consejera denunciada, cuñado de la consejera; Magaly Guadalupe Pérez Ucaña, Jefa de Oficina de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del IEPCY, prima de la consejera.

²⁹⁴ SUP-JDC-805/2017 p. 22

²⁹⁵ SUP-JDC-544/2017, p. 21

Sexto, el INE en el expediente INE/CG471/2017 consideró infundado el señalamiento de nepotismo de la entonces consejera Alma Delia Eugenio Alcaráz del Ople Guerrero. Sin embargo, el TEPJF al reconsiderar el señalamiento encontró responsable a la ex consejera, sin embargo debido a que la susodicha presentó renuncia al cargo, no se emitió el correspondiente Acuerdo por parte del INE²⁹⁶.

Resulta importante señalar que si bien es el INE, quien está facultado para emitir la sanción de destituir a los consejeros de los Oples, en la práctica fue el TEPJF quien determinó la separación del cargo. En los casos Chiapas y Colima se impugnó la decisión que emitió el INE por no seguir la ley electoral e imponer sanciones menores por lo cual el TEPJF emplazó al INE para cumplir la legislación.

Mientras que en el caso de Querétaro tuvo una respuesta inmediata por el INE a favor de la destitución así como en el caso del Ople Veracruz cuya acción de nepotismo le fue comprobada, no obstante se recurrió a la instancia del TEPJF para impugnar dicha decisión, la cual no lograron cambiar. En el caso de Guerrero la destitución fue distinta debido a que el INE originalmente no consideró fundada la acusación, decisión que fue modificada por el TEPJF.

Es decir, ha existido una tendencia del INE a desestimar las acusaciones así como también en el hecho de que el TEPJF ha sido la instancia que determina y devuelve al INE el caso para que imponga la sanción. De acuerdo con la consejera Claudia Zavala²⁹⁷:

Todas las personas tenemos derecho a que se nos juzgue conforme al debido proceso. En el caso de Querétaro se aplicó lo que dice la ley por quebrantar una disposición. Ese es el resguardo de los derechos y la legalidad. Cuando existe un proceso electoral tenso aumentan las acusaciones y solicitudes de remoción, de hecho muy pocos han resultado fundados.

Las acusaciones por parte de los partidos políticos, han sido mayoritariamente casos de golpeteo político, ya que solo existen doce remociones y un acumulado de 13 en sustanciación así como 30 infundados en la base de datos del INE²⁹⁸.

²⁹⁶ SUP-RAP-715/2017 p. 36

²⁹⁷ Entrevista consejera Claudia Zavala Pérez, 13 de julio de 2019, por el autor.

- Ciudad de México, Estado de México y Guanajuato, 2014

De acuerdo con la nueva legislación electoral de 2014 se dispuso que los Consejos Generales de los estados serían renovados en su totalidad sin importar el tiempo que llevaran en funciones. Lo anterior en razón de la trascendencia de la reforma que buscaba una nueva dinámica entre los órganos electorales nacionales y locales para evitar la injerencia de los partidos políticos así como el Poder Legislativo y Ejecutivo estatales.

Resulta especialmente interesante que el Consejo General del INE haya designado el mismo día (30 de septiembre de 2014), con apenas minutos de diferencia a los consejeros de Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán²⁹⁹. En cuya sesión se puso de manifiesto la falta de discusión para aprobar a los nuevos consejeros de los estados, debido a que solo se leyó la propuesta de integración de cada uno de los estados y se fueron aprobando sucesivamente. De acuerdo con el Consejero presidente del INE esto se debió a la complejidad de la tarea, en sus palabras³⁰⁰:

Este proceso ha sido complejo, no sólo por sus distintas etapas, sino porque el mismo nos impone la necesidad de construir consensos. Hoy llegamos aquí teniendo que haber construido consensos, porque si no, no podríamos tomar decisiones, se necesitan 8 votos y hemos logrado, en buena parte de los casos, la coincidencia de las voluntades de 11 miembros con derecho a voto en este Consejo General. No se trata de algo menor o que pueda menospreciarse o soslayarse, como aquí parece haberse pretendido hacer; el dato es fundamental, si se piensa que hablamos de un órgano plural, de éste, de este Consejo General, de un órgano plural diverso y como todo órgano colegiado complejo. El esfuerzo está, me parece, a la vista de todos, no conozco, no ha habido un Consejo General que haya gozado de consensos absolutos ni siquiera el del año 1996, a nivel federal y tampoco a nivel local y por lo visto tampoco hoy lo lograremos, pero creo que eso no es lo que tiene que orientar nuestras decisiones

²⁹⁸ Procedimientos Administrativos Sancionadores Especiales y Ordinarios en Materia Electoral y de Remoción de Consejeros Electorales, consultado el 14 de agosto de 2019 <https://inter-app.ife.org.mx/quejas-transparencia/app/tablas?execution=e1s1>

²⁹⁹ Acuerdo aprobado INE/CG165/2014, 30 de septiembre 2014. [Recuperado el 6 de marzo de 2016 de <http://www.ine.mx/archivos3/porta1/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-actas/2014/Septiembre/CGex201409-30/CGext201409-30.pdf>]

³⁰⁰ Acuerdo aprobado INE/CG165/2014, 30 de septiembre 2014. [Recuperado el 6 de marzo de 2016 de <http://www.ine.mx/archivos3/porta1/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-actas/2014/Septiembre/CGex201409-30/CGext201409-30.pdf>]

Cabe decir que en la sesión se criticó el procedimiento seguido, así como la inclusión de varios ex asesores de los consejeros del INE quienes fueron votados por sus antiguos jefes³⁰¹.

¿Es éticamente válido que algunos Consejeros Electorales de este Consejo General, impongan como Consejeros en algunas entidades del país a ex asesores? Aquí se habló de un vínculo, el Senador Javier Corral preguntaba sobre un vínculo de un Consejero Electoral. La pregunta es ¿Éticamente es válido que hoy voten 2 Consejeros de este Consejo General por quienes fueron sus asesores? Recuerdo que en el Poder Judicial se empezó a deslindar ese método de que los Secretarios de Estudio y Cuenta, fueran a su vez candidatos a Jueces de Distrito, para evitar esa injerencia. Pero como ya sé que va a votarse en este sentido, vale la reflexión ética. ¿Es éticamente válido que Consejeros Electorales voten por sus ex asesores, para nombrarlos ahora Consejeros en 2 entidades, las más pobladas del país? Si eso es ético, pues lo que venga, “que Dios nos agarre confesados”.

El acuerdo fue aprobado por mayoría, con el voto en contra de la consejera Pamela San Martín.

Ciudad de México

Ahora bien, para el Instituto Electoral de la Ciudad de México, las designaciones fueron las siguientes:

Cuadro 71. Consejeros electorales IECM 2014

Consejero	Partido nominador	Duración	Examen	Orden en evaluación	Valoración Curricular
Mario Velázquez Miranda	PRD	7 años	9.44	7	10
Carlos González Martínez	PRD	3 años	95.56	3	6
Pablo Lezama Barreda	PRD	3 años	95.56	5	s/d
Yuri Gabriel Beltrán	PRI	6 años	9.44	14	3
Dania Paola Ravel Cuevas	PRI	6 años	91.1	8	9
Olga González Martínez	PRI	3 años	88.89	13	6
Gabriela Williams Salazar	PAN	6 años	93.33	4	10

Fuente: elaboración propia con base en el portal del INE y Becerra Chávez, 2015, p. 227

S/d: sin dato

En las listas de los mejores 25 evaluados tanto de hombres como mujeres hubo una selección que no llevó a los primeros lugares de las listas. Por ejemplo, en la presidencia

³⁰¹ *Ibidem*

del Consejo se eligió a Mario Velázquez, quien obtuvo el décimo lugar en orden de evaluación curricular y para un periodo de 7 años, además su evaluación fue el séptimo lugar en razón del examen. Mientras que el perfil más alto de los seleccionados en ambos aspectos fue Carlos González Martínez, quien fue designado solo por tres años.

Especialmente, uno de los elementos que modifican la selección es la entrevista, la cual no tiene criterios objetivos para mensurarlo. De acuerdo con Pablo Xavier Becerra, resulta increíble que en la Ciudad de México, donde están las universidades más importantes del país, no hayan designado a un solo académico como consejero electoral.

Siguiendo a Becerra, las designaciones fueron apadrinadas por los ex jefes de los seleccionados quienes han ocupado puestos clave en materia electoral (INE y TEPJF), por lo cual se puede identificar su filiación³⁰²:

En el caso del presidente, Mario Velázquez su identificación con el PRD se debe a que era cercano al consejero Javier Santiago, desde la época en que éste se desempeñó en el mismo cargo (1999-2006). Además de estar vinculado al magistrado del TEDF, Adolfo Riva Palacio, quien fue Secretario Ejecutivo del IEDF durante catorce años.

El consejero Carlos González Martínez, para tres años. Se ha desempeñado en el IFE como Director de Capacitación y Vocal Ejecutivo de la junta local de Michoacán, en el TEPJF (como asesor de la magistrada Carmen Alanís, (cercana al PRI) y la FEPADE (como asesor de quien fue su titular María de los Ángeles Fromow).

El consejero Pablo Lezama Barreda, se desempeñó como funcionario en el Tribunal Superior de Justicia, el Gobierno del Distrito Federal y en la delegación Coyoacán. El PAN lo impugnó por haber sido inhabilitado por un año cuando fue funcionario del Tribunal y por haber ocupado cargo de responsabilidad en el PRD. El TEPJF encontró que eso había ocurrido fuera de la temporalidad establecida en la ley como requisito para ser consejero.

El consejero Yuri Gabriel Beltrán, fungió como asesor de la magistrada del TEPJF, Carmen Alanís, de conocida cercanía con el PRI. Con trayectoria en el IFE y el TEPJF bajo la dirección de dicha magistrada (quien fue secretaria ejecutiva del IFE).

³⁰² Pablo Xavier Becerra Chávez, El Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales, en González Madrid, Miguel, Escamilla Cadena, Alberto, *El nuevo sistema político electoral mexicano 2015*, UAM-I, 2015, p. 227

La consejera Dania Paola Ravel Cuevas, fue asesora del consejero Marco Baños en el IFE, de donde pasó a ser funcionaria del ISSSTE, al frente del cual estaba quien fue representante del PRI en el CG del IFE. Al momento de ser nombrada era asesora en el TEPJF.

Olga González Martínez, fue la única integrante del servicio profesional del extinto IFE que logró ser consejera. Ha participado en cinco procesos electorales federales, seguramente desde 2000 (no lo indica en su síntesis curricular).

Gabriela Williams, trabajó en el TEPJF de 2005 a 2013. A partir de este último año se incorporó como coordinadora de asesores en el Instituto Electoral del DF.

Instituto Electoral del Estado de México

Cuadro 72. Consejeros electorales IEEM 2014

Consejero	Duración	Examen	Posición en examen	Ensayo	Evaluación curricular
Zamudio Godínez Pedro	7 años	93.33	6	8.73	11
González Jordán María Guadalupe	6 años	81.11	23	8.55	s/d
Mandujano Rubio Saúl	6 años	93.33	5	8.55	9
García Hernández Miguel Ángel	6 años	87.78	24	8.28	s/d
Corona Armenta Gabriel	3 años	87.78	23	10	s/d
Pérez Hernández Natalia	3 años	84.44	13	8	5
Tapia Palacios Palmira	3 años	86.67	9	9	8

Fuente: elaboración propia con base en el portal del INE

En la integración del Consejo General del IEEM predominaron los perfiles de la burocracia electoral: miembros de estructura del INE, asesores y miembros de Tribunales electorales, así como un ex consejero del mismo organismo. De acuerdo con diversos especialistas era cuestionable que se excluyeran a los ciudadanos y académicos, así como también el que se eligieran a perfiles cercanos a los partidos políticos.

En el caso del Presidente, Pedro Zamudio Godínez, cuya formación es Licenciado en Psicología, Maestría en Pedagogía, Maestría en Procesos Institucionales y Electorales, y como experiencia profesional: Vocal Ejecutivo de la 24 Junta Distrital del INE desde 2008.

Mientras que, María Guadalupe González Jordán es Licenciada en Derecho, Maestría en Derecho Procesal, Especialidad en Justicia Electoral y Doctorado en Derecho

Penal, fue asesor jurídico de la Secretaría de Educación del Estado de México, Consejera Electoral Federal del IFE en el Estado de México en 2012, Vocal Secretario en la Junta Distrital Ejecutiva 33 del IFE, 2009-2010.

El consejero Saúl Mandujano Rubio, es Licenciado en Derecho y Maestría en Derecho Electoral, como experiencia fue Magistrado Numerario del Tribunal Electoral del Estado de México, 2002 a 2008, Secretario de Estudio y Cuenta adscrito a la Quinta Sala Regional del TEPJF, 2010 a 2013.

El consejero Miguel Ángel García Hernández, es Licenciado en Derecho y Maestría en Derecho Electoral, Especialidad en Procedimientos Jurídicos Electorales, Coordinador de Asesores de la consejería del Mtro. Juan V. Hernández Flores del IEEM, 2013, Coordinador de Asesores del Mtro. José Antonio Abel Aguilar Sánchez del IEEM, 2009 a 2013, Secretario Técnico de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología LVI Legislatura del Estado de México, 2008 a 2009, Director de Gobernación en el Ayuntamiento de Metepec, 2001.

En el caso del consejero Gabriel Corona Armenta, cuenta con Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, Maestría en Ciencia Política y Doctorado en Ciencia Política, fue consejero electoral suplente del Consejo Local del IFE en el Estado de México en 1997, consejero electoral del Consejo Local del IFE en la misma entidad en los procesos de los años 2000, 2003 y 2012, y consejero electoral del Consejo General del IEEM 2005 a 2008.

La consejera Natalia Pérez Hernández, es abogada, con Especialidad en Justicia Electoral, Maestría en Derecho Electoral, como experiencia en la materia fue Secretaria de Estudio y Cuenta de la Sala Regional Guadalajara del TRIFE, así como el mismo cargo en la Sala Regional Toluca del TEPJF, Secretaria Relatora del TEPJF de Jalisco, así como también Secretaria de Estudio y Cuenta del TEDF, Asesora de la Dirección General del IEEM, Coordinadora de Asesores del CG del Instituto Electoral y Participación Ciudadana de Tabasco, y Coordinadora de Asesores de la Secretaría Ejecutiva General del IEEM, hasta la fecha en que fue designada.

Mientras que la consejera Tapia Palacios Palmira, es Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por el CIDE y Maestra en Ciencias por la Universidad de Oxford, fue subcoordinadora de gabinete en el Ayuntamiento de Naucalpan

de Juárez, en el Estado de México, fue asesora de consejero electoral del IFE y fungió como Secretaria Técnica de la Comisión del Registro Federal de Electores.

De los consejeros de la nueva etapa de Oples, destaca el caso de Gabriel Corona Armenta, pues fue designado en la etapa anterior así como también fue destituido de manera ilegal por una reforma electoral. A partir de ello el entonces consejero se amparó y ganó el litigio en el cual se ordenó que se diera una compensación económica. Es decir, se eligió a un ex consejero con una animadversión de la Legislatura que lo destituyó, de acuerdo con sus declaraciones vertidas en una entrevista que concedió a quien escribe este trabajo, fue debido a que el PRD quería que fungiera como una correa de transmisión al interior del CG, pues dicho partido lo impulsó para llegar a dicho espacio en 2005.

Por otra parte fueron tres los ex asesores de consejeros que fueron designados: García Hernández Miguel Ángel, Pérez Hernández Natalia y Tapia Palacios Palmira, un consejero que había ocupado la posición de magistrado: Mandujano Rubio Saúl y los restantes habían fungido como Vocales Secretario (González Jordán María Guadalupe) y Ejecutivo (Pedro Zamudio Godínez) del IFE en el Estado de México. En el caso del presidente también es de señalar que no contaba con la mayor experiencia ni la mejor preparación académica, tampoco tenía experiencia en el IEEM como otros perfiles, específicamente quienes fueron asesores.

Mientras que en cuanto a la relación con el gobierno del estado, de acuerdo con el propio consejero Gabriel Corona Armenta³⁰³:

Zamudio acordaba directamente con el subsecretario de Gobierno; Mandujano se subordinó a quienes controlaban el IEEM –Eduardo Bernal (PRI) y Horacio Jiménez (Movimiento Ciudadano) – Miguel Ángel siguió cercano a ese PAN negociador encabezado por Ulises Ramírez; Guadalupe González mantuvo una postura institucional, cercana al INE, de dónde provenía, y Natalia permaneció cercana a la estructura de la cual venía en el IEEM. Palmira y yo tratamos de ser independientes, pero ella no aguantó las presiones partidistas y terminó subordinada a las fuerzas políticas (a Mandujano y el PRI).

Guanajuato

³⁰³ Gabriel Corona Armenta, “Elecciones sin libertad y el triángulo de las cifras oficiales”, en Bernardo Barranco (coordinador) *El infierno electoral El fraude en el Estado de México y las próximas elecciones de 2018*, México Grijalbo, 2018, p. 58

Se modificó la integración del Consejo General, ahora con consejeros electorales, ya no consejeros ciudadanos. Se eliminó la figura de Secretario del Consejo y se excluyó al representante del Poder Ejecutivo y a los cuatro representantes del Poder Legislativo.

Cuadro 73. Consejeros electorales IEEG 2014

Consejero	Duración	Examen	Posición en examen
Guzmán Yañez Mauricio Enrique	7 años	94.44	2
López Acosta Santiago	6 años	94.44	1
Rionda Ramírez Luis Miguel	6 años	90	7
Rodríguez Ramírez Indira	6 años	71.11	16
Zapata López Yari	3 años	85.56	2
López Loza María Dolores	3 años	75.76	11
Palomares Mendivil René	3 años	88.89	8

Fuente: elaboración propia con base en el portal del INE

El consejero presidente Mauricio Enrique Guzmán Yañez, es licenciado en Derecho y Maestro en Ciencias Jurídico Penales, fue Secretario del CG del IEEG de 2011 a 2014, Secretario Asistente de la Secretaría del CG del mismo instituto, Director General de Ejecución Penitenciaria y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato de 2000 a 2004.

El consejero Santiago López Acosta, es abogado, maestro en Ciencia Política, Administración Pública y en Dirección y Gestión Pública local, Master en Derecho Constitucional, Doctor en Derecho. Mientras que profesionalmente, se ha desempeñado en diversos cargos de la administración pública federal, estatal y municipal en el Distrito Federal y el Estado de Guanajuato, en organismos electorales federal y locales, ha sido consultor en materia jurídica, política y de la administración pública, dirigiendo la Consultoría Con Ciencia desde el año 2005.

Por otra parte, el consejero Luis Miguel Rionda Ramírez es Licenciado en Antropología social por la UAM-Iztapalapa, Maestro en Antropología Social por el Colegio de Michoacán y Doctor en Ciencias Sociales por el CIESAS-Occidente. Desde 1989 es profesor en la Universidad de Guanajuato, en niveles de licenciatura y posgrado, ha

publicado 7 libros propios y 3 coordinados, entre otras publicaciones, consejero electoral del IFE en las elecciones federales de 2000, 2003, 2006, 2009 y 2012.

La consejera Indira Rodríguez Ramírez es Licenciada en Administración Pública de la Universidad de Guanajuato, en 2008 ingresó al Centro para el Desarrollo Democrático del IFE como Coordinadora Académica y desde 2009 se desempeña como Secretaria Particular del CDD, Unidad Técnica del INE.

La consejera Yari Zapata López, es Licenciada en Derecho por la Universidad del Bajío, Maestra en Administración por la Universidad de la Salle, fue Secretaria Particular del presidente del CG del IEEG José Ángel Córdova Villalobos, Roberto Hernández Pérez y Santiago Hernández Ornelas de 2001 a 2010. Además fue Actuaria adscrita a la Primera Sala Unitaria y al Pleno del Tribunal Estatal Electoral de mayo de 2000 a 31 de enero de 2001.

La consejera María Dolores López Loza, es Licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana, Maestra en Política y Gobierno por el Colegio de León y Maestra en Instituciones y procedimientos electorales por el IFE. Se ha desempeñado como Vocal de Registro Federal de Electores de la Junta Distrital Ejecutiva núm. 3 y Vocal del Registro Federal de Electorales de la Junta Local Ejecutiva de Guanajuato ambos en el IFE.

El consejero Rene Palomares Mendivil es Licenciado en Derecho por la UNAM, posee la especialidad de Notario Público por la Universidad de Guanajuato y Diplomado en Derecho Electoral por el TEPJF. Es fundador del IFE, donde se desempeñó como Vocal Secretario en el proceso electoral de 1991.

- Veracruz y Baja California, 2015

Veracruz

Cuadro 74. Consejeros electorales Ople Veracruz 2015

Consejero	Duración	Examen	Posición en examen	Ensayo (promedio de tres dictámenes)	Evaluación curricular
José Alejandro Bonilla Bonilla	7 años	92.13	21	76.33	91

Eva Barrientos Zepeda	6 años	97.75	1	90.33	88.33
Tania Celina Vázquez Muñoz	6 años	78.65	22	77	91.63
Juan Manuel Vázquez Barajas	6 años	96.63	2	92	93.63
Julia Hernández García	3 años	94.34	2	85.66	93.75
Jorge Alberto Hernández y Hernández	3 años	91.01	22	84	92.75
Iván Tenorio Hernández	3 años	92.13	20	80.66	82.63

Fuente: elaboración propia con base en el portal del INE

El consejero presidente José Alejandro Bonilla Bonilla, es Licenciado en Derecho, se desempeñó como Director General de Prevención de Riesgos de la Secretaría de Protección Civil del Estado de Veracruz desde 2012 hasta su designación como consejero, Secretario Técnico de la Secretaría de Protección Civil del Estado de Veracruz (2010-2011), Jefe de la Unidad Municipal de Transparencia y Acceso a la Información del H. Ayuntamiento de Xalapa, de 2008 a 2010.

La consejera electoral Eva Barrientos Zepeda, Licenciada en Derecho por la Universidad Veracruzana, Doctora en Derecho Público por la misma casa de estudios, cuenta con una larga trayectoria dentro del Tribunal Electoral tanto local como Sala Regional y TEPJF desde 1998 a 2014, sus cargos han sido Secretaria de Estudio y Cuenta, Secretaria Auxiliar y Secretaria Particular de Magistrado.

Por otra parte, la consejera Tania Celina Vázquez Muñoz cuenta con Licenciatura en Derecho por la Universidad Veracruzana, Maestría en Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad Iberoamericana, Doctorado en Derecho Público por la Universidad Veracruzana. Tiene una trayectoria muy ligada a la materia Civil así como Electoral, en donde ha fungido como Secretaria de Estudio y Cuenta en diversos Tribunales a nivel estatal.

El consejero Juan Manuel Vázquez Barajas es Licenciado y Maestro en Derecho por la UNAM con un Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos por la Universidad Complutense de Madrid así como también cuenta con Máster en Alta Dirección Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid.

Ha fungido como asesor del Consejo General del IFE de 2010 a 2013, Secretario Técnico de la Comisión de Quejas y Denuncias para el proceso electoral de 2012, también

se desempeñó como encargado de la Coordinación en Operación en Campo, Director de Depuración y Verificación en Campo del Padrón Electoral, Subdirector de Seguimiento Normativo y Jefe de Departamento y Apoyo Normativo dentro de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del IFE de 2001 a 2010.

La consejera Julia Hernández García es Licenciada, Maestra y Doctora en Derecho. Se ha desempeñado como Secretaria de Estudio y Cuenta en la Sala Regional del TEPJF desde noviembre de 2014 y hasta su designación. Además el mismo cargo en el Tribunal a nivel estatal de 2009 a 2014, así como diversos cargos en la rama Judicial Electoral e IFE desde 1997.

Mientras que el consejero Jorge Alberto Hernández y Hernández es Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana, Maestro en Administración Pública y Acción Política por la Universidad de Anáhuac. Desde abril de 2012 se desempeñó como Vocal Secretario en la 8 JDE en Ciudad Cerdán, Puebla, ha laborado en la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica como Jefe de la Oficina de Desarrollo y Seguimiento del entonces IEV, así como también laboró en la entonces Comisión Estatal Electoral en la coordinación ejecutiva de organización y capacitación electoral en el año 2000.

El consejero Iván Tenorio Hernández es Licenciado en Derecho por la Universidad Cristóbal Colón, Maestro en Derecho Constitucional y Amparo por la misma cada de estudios. Se desempeña como Jefe del Departamento de Oficialía Electoral, adscrito a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco en el proceso electoral 2014-2015, así como también laboró como Jefe de proyecto en el proceso 2011-2012 en la misma institución. Además ejerció como abogado adscrito a la Coordinación Jurídica del IEV para el proceso electoral ordinario de 2012-2013 y extraordinario de 2014.

Baja California

Cuadro 75. Consejeros electorales IEEBC 2015

Consejero	Duración	Examen	Posición en examen	Ensayo (promedio de tres dictámenes)	Evaluación curricular
-----------	----------	--------	--------------------	--------------------------------------	-----------------------

Javier Garay Sánchez	7 años	77.53	19	73	92.5
Graciela Amezola Canseco	6 años	86.52	4	76.33	89.13
Daniel García García	6 años	88.76	7	s/d	90.63
Lorenza Gabriela Soberanes Eguía	6 años	87.64	3	78	92.13
Helga Iliana Casanova López	3 años	73.03	14	76.66	88.25
Eréndira Bibiana Maciel López	3 años	61.8	24	81.66	91
Rodrigo Martínez Sandoval	3 años	77.53	21	65.33	90.5

Fuente: elaboración propia con base en el portal del INE

El consejero presidente Javier Garay Sánchez, es Licenciado en Contaduría Pública y Maestro en Dirección de Empresas, presenta experiencia en el ámbito privado, así como docente.

La consejera Graciela Amezola Canseco, es Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Baja California, Maestra en Derecho Electoral por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Jalisco. Ha ocupado diversos cargos en el Instituto Estatal y de Participación Ciudadana de Baja California, entre los cuales se encuentran Jefe de Departamento, Secretaria Fedataria, Asesor Jurídico en el periodo de 2001 a 2013. Además, fungió como Coordinador en Asesoría Política y Social del Gobierno del Estado de Baja California de 2013 hasta su designación como consejera.

Daniel García García es Licenciado en Derecho y candidato a Maestro en Educación. En su experiencia profesional señaló haber laborado en el IFE de 1992 a 1997, como instructor para el programa de entrega de la credencial de elector con fotografía, analista jurídico y analista de capacitación electoral. Posteriormente se desempeñó como Notificador, Asesor Jurídico y Secretario Fedatario de 1997 a 2010, así como también ha sido docente en la UABC.

Lorenza Gabriela Soberanes Eguía es Licenciada y Maestra en Derecho, cuenta con una larga trayectoria en materia electoral tanto en el IFE como en el IEBC, en donde ha desempeñado cargos como Asesor Jurídico, Analista, Asesora Jurídica, Coordinadora de Partidos Políticos de 2003 a 2013. También desde 2013 señala Coordinación de Oficinas de Enlace de la Secretaría de relaciones exteriores.

Helga Iliana Casanova López es Licenciada en Ciencias de la Comunicación, se ha desempeñado como Coordinadora de Comunicación Social en el Instituto Electoral de Baja

California de 2013 a la fecha de designación. Además de ser conductora titular del noticiario XHILA Canal 66 Intermedia de Mexicali de junio de 2012 a febrero de 2013.

Eréndira Bibiana Maciel López cuenta con licenciatura en Administración de Empresas, fue consejera ciudadana en el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California (2011-2015), consultora de organizaciones civiles de la Fundación Internacional de la Comunidad A.C. de 2010 a 2011, Subdirectora del Instituto de la Mujer de Baja California de 2007 a 2009.

Rodrigo Martínez Sandoval es licenciado en Estudios Latinoamericanos, consejero electoral del Consejo Local del IFE en Baja California de 2005 a 2007, Consejero ciudadano del Consejo Estatal Electoral del IEE BC de 2002 a 2007.

3.1.4 Análisis de su desempeño

Asignación de diputados de representación proporcional

- Instituto Electoral Ciudad de México

Asignación de plurinominales, 2015

La asignación de 2015 se desarrolló bajo la legislación inmediata anterior, sin modificaciones.

El Acuerdo fue aprobado por unanimidad, sin embargo hubo discrepancias en cuanto a aspectos del mismo, lo cual derivó en los votos particulares de los consejeros Yuri Gabriel y Dana Paola. La integración quedó como sigue: Morena 4, PRI 4, PAN 5, PRD 7, MC 1, PVEM 2, Partido Humanista 1, PES 2³⁰⁴.

Dicho acuerdo fue impugnado ante el Tribunal Electoral Distrito Federal y se resolvió modificar el acuerdo para quedar como sigue: PAN 5, PRI 5, PRD 4, PVEM 3,

³⁰⁴ Acuerdo ACU-592/2015

MC 3, Morena 1, PH 1, PES 4³⁰⁵. Lo anterior fue confirmado en última instancia, la Sala Superior del TEPJF.

Cuadro 76. Asignación de diputados de RP 2015

Partido	IECM	TECDMX/TEPJF	Variación
Morena	4	1	-3
PAN	5	5	0
PRD	7	4	-3
PRI	4	5	+1
MC	1	3	+2
PH	1	1	0
PES	2	4	+2
PVEM	2	3	+1

Fuente: elaboración propia con información de los organismos electorales.

Asignación de plurinominales, 2018

De acuerdo con el Código electoral aprobado el 7 de junio de 2017, el umbral para acceder a la RP subió del 2 al 3 por ciento. También se incrementó el número de diputados de RP de 26 a 33. Mientras que se dejó de contemplar la llamada “cláusula de gobernabilidad” que estuvo vigente en el ordenamiento legal inmediato anterior, destaca la inclusión de criterios para asegurar la paridad de género en la integración del Congreso, así como para evitar la sobrerrepresentación:

Artículo 27.

V. Para la asignación de diputaciones de representación proporcional del Congreso de la Ciudad de México se utilizará la fórmula atendiendo las reglas siguientes:

- a) Se intercalarán las fórmulas de candidatos y candidatas de ambas listas, iniciándose con los candidatos de la Lista "A".
- b) A la votación total emitida se le deducirán los votos nulos y los votos para candidatos no registrados. El resultado será la votación válida emitida.
- c) La autoridad electoral deberá verificar los partidos que obtuvieron un porcentaje menor de votación al 3% de la votación válida emitida. Los votos obtenidos a favor de estos partidos y los votos a favor de los candidatos sin partido se deducirán de la votación válida emitida. El resultado será la votación local emitida.
- d) La votación local emitida se dividirá entre el número a repartir de diputaciones de representación proporcional. El resultado será el cociente natural.
- e) Por el cociente natural se distribuirán a cada partido político tantos diputados como número de veces contenga su votación dicho cociente.

³⁰⁵ Resolución SDF-JRC-260/2015 y ACUMULADOS

f) Después de aplicarse el cociente natural, si aún quedasen diputados por repartir, éstos se asignarán por el método de resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos.

VI. Si una vez hecha dicha asignación, algún partido político supera el techo de TREINTA Y TRES diputados por ambos principios o tiene una sobrerrepresentación SUPERIOR AL CUATRO POR CIENTO DE SU VOTACIÓN LOCAL EMITIDA, que no sea producto de sus triunfos de mayoría relativa, le serán deducidos el número de diputaciones de representación proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos.

En 2018 la asignación de plurinominales por el IECM se realizó en los siguientes términos: Morena, 9, PAN 9, PRD 6, PRI 5, PT 2, PVEM 2. En la sesión se discutió sobre la Votación Válida Emitida, así como la particularidad de la “Votación Local”, la primera reconocida en la Constitución de la CdMx y la segunda en la ley electoral para tomar en consideración la asignación de plurinominales³⁰⁶.

Por otra parte, los límites de sub y sobrerrepresentación también se pusieron a discusión, toda vez que el partido mayoritario, Morena, tendría una sobrerrepresentación en caso de asignarle los diputados de RP que le hubieran correspondido de acuerdo con la fórmula electoral. Por lo anterior, se determinó reasignar siete diputaciones que le hubieran correspondido, sin embargo en dicho proceso se debatió si debía considerarse nuevamente la votación total o solamente aquélla que resultara de suprimir los ejercicios de asignación anteriores.

Precisamente, ambos temas serían base de impugnaciones por parte de partidos y de manera individual por candidatos plurinominales. En la primera instancia jurisdiccional correspondiente al Tribunal Electoral de la Ciudad de México se mantuvo el acuerdo por votación unánime, sin embargo, en un voto particular, la magistrada Martha Alejandra Chávez Camarena, quien argumentó lo siguiente³⁰⁷:

Considero que, a diferencia de lo razonado por el Consejo General del *Instituto Electoral*, así como por la mayoría de mis pares, en la sentencia de mérito se realiza una incorrecta aplicación de la fórmula para la asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional, esto es, se inaplica la fracción V y se interpreta de manera indebida la fracción VI.

³⁰⁶ Acta de Sesión de Consejo General, IECM-ACT -EXT -54/23-18

³⁰⁷ Resolución del TECDMX, TECDMX-JEL-214/2018 Y ACUMULADOS, p. 485

Mientras que, en la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México con base en los argumentos antes mencionados, consideró procedente modificar la asignación para quedar como sigue: Morena 7, PAN 9, PRD 7, PRI 6, PT 2, PVEM 3³⁰⁸.

No obstante, la Sala Superior del TEPJF emitió una nueva conformación, pues consideró que no se había seguido los criterios de paridad para la integración del Congreso de la CdMx, así como porque la base del cálculo para los diputados de RP no se realizó de manera adecuada por la Sala Regional. Por ello emitió la siguiente Morena 9, PAN 9, PRD 6, PRI 6, PT 2, PVEM 2.

La variación más importante fue la relativa a Morena debido a que es el partido mayoritario y los límites de la sobrerrepresentación se interpretaron bajo una perspectiva distinta en la instancia jurisdiccional federal.

Cuadro 77. Asignación de diputados de RP 2018

Partido	IECM	SRCDMX	TEPJF	Variación
Morena	9	6	8	-1
PAN	9	9	9	0
PRD	6	7	6	0
PRI	5	6	6	+1
PT	2	2	2	0
PVEM	2	3	2	0

Fuente: elaboración propia con información de los organismos electorales.

- Instituto Electoral del Estado de México

Asignación de plurinominales 2015

En su intervención la consejera Mtra. Tapia Palmira Palacios, señaló: “deseo precisar que votaré a favor del proyecto de Acuerdo que hoy nos ocupa, no obstante que mi postura sobre la paridad de género en la distribución de diputados de representación proporcional

³⁰⁸ Resolución del expediente SCM-JRC-169/2018 YACUMULADOS, p. 195

no sea compartida por los demás consejeros de quien respeto sus propios análisis en este tema”³⁰⁹.

Mientras que el consejero Gabriel Corona, se dijo satisfecho con la asignación que se sometió a consideración: “yo celebro que este proyecto de Acuerdo haya sido ajustado al artículo 369 de nuestro Código y que haya obtenido el mayor consenso posible porque se trata de un acto de la mayor relevancia”³¹⁰.

Por otra parte, la consejera Natalia Pérez Hernández cuestionó la asignación de diputados³¹¹:

Quiero precisar que no comparto la forma en que se determina distribuir las diputaciones en atención precisamente a lo que dispone el párrafo primero del artículo 369 del Código Electoral del Estado de México. En el sentido de que la asignación que corresponda a cada partido político se hará tomando en cuenta a los candidatos que no habiendo obtenido la mayoría relativa hayan alcanzado la votación en números absolutos más alta de su partido por Distrito.

La asignación si bien tuvo discusiones relevantes sobre el tema de paridad -que no se cumplió en la integración del Congreso- no se tornó en un asunto que fuera demandado ni por consejeros ni por representantes de partidos a pesar de que ambos se manifestaron por buscar una Legislatura paritaria.

La asignación de diputados de RP quedó del siguiente modo PAN 7, PRD 6, PT 2, PVEM 2, MC 3, PANAL 2, Morena 5, PES 3³¹², sin que se presentaran impugnaciones ante las instancias jurisdiccionales.

Asignación de plurinominales, 2018

En las elecciones de 2018 hubo una serie de cuestionamientos que derivaron en impugnaciones en los distintos órganos jurisdiccionales, debido al tema de la sobrerrepresentación del partido que ganó más diputaciones de mayoría: Morena.

En la asignación del IEEM la distribución de los diputados plurinominales fue la siguiente: Morena 10, PRI 10, PAN 5, PRD 3, PVEM 2³¹³. En dicha sesión se discutió

³⁰⁹ Acta de sesiones del Consejo General del IEEM, Sesión Extraordinaria 14 de Junio de 2015, P. 17

³¹⁰ *Op. Cit.*, p. 30

³¹¹ *Op. Cit.*, p. 36

³¹² ACUERDO N°. IEEM/CG/188/2015, p. 58

sobre la exactitud de las actas y el consejero presidente reconoció la falta de precisión al capturar la información en el sistema informático que implementaron. Sin embargo, ello no dio lugar a cambios significativos en la asignación de diputados, no obstante, el consejero Francisco Bello Corona presentó el único voto en contra del Acuerdo en lo relativo al ejercicio de asignación³¹⁴:

Mi disenso con el Acuerdo de mérito radica en la forma parcial e incompleta en que se atiende el contenido de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en el mismo sólo se hace referencia a la parte normativa que establece la sobre representación.

Además el ejercicio de asignación que realizó el consejero evitaba considerar la supuesta “transferencia de curules de MORENA al PRI”, porque “no existe fundamento legal que permita una operación semejante, además de que la supuesta transferencia no reflejaría la voluntad del electorado que se pronunció por una fuerza política en específico”³¹⁵.

Mientras que el TEEM dejó sin diputados plurinominales a Morena y realizó la siguiente asignación: PAN 9, PRI 13, PRD, 5, PVEM 3. Lo anterior al considerar que el IEEM había incurrido en una sobrerrepresentación del partido mayoritario, por lo cual redistribuyó los diputados plurinominales de Morena³¹⁶.

Lo anterior mantuvo el cauce del litigio pues Morena impugnó en la Sala Regional del TEPJF y dicha instancia estableció la siguiente asignación: PRI 11, PAN 8, PRD 4, PVEM 3 y Morena 4, de acuerdo con el proyecto que presentó la magistrada Martha Martínez³¹⁷. Mientras que la última instancia dio como asignación definitiva: en la Sala Superior del TEPJF Morena 10, PRI 10, PAN 5, PRD 3, PVEM 2³¹⁸.

³¹³ Acta de Sesión de Consejo General del IEEM del 8 de julio de 2018, p. 64

³¹⁴ Acuerdo IEEM/CG/206/2018, p. 50

³¹⁵ *Ibidem*

³¹⁶ Violeta Huerta, “Reasigna IEEM 10 diputados plurinominales; es un atraco, afirma Morena”, lunes 13 de agosto 2018 <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/reasigna-ieem-10-diputados-plurinominales-es-un-atraco-afirma-morena-1913230.html>

³¹⁷ Adriana Reyes, “TEPJF reasigna cuatro diputaciones “puris” a Morena en el Edomex”, El financiero, 22 de agosto de 2018 <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/tepjf-reasigna-cuatro-diputaciones-pluris-a-morena-en-el-edomex>

³¹⁸ Claudia González, TEPJF devuelve a Morena 10 pluris, El Universal, 2 de septiembre de 2018 <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/edomex/tepjf-devuelve-morena-10-pluris>

Cuadro 78. Asignación de diputaciones de RP 2018

Partido	IEEM	TEEM	Sala Regional	Sala Superior
PAN	5	9	8	5
PRI	10	13	11	10
PRD	3	5	4	3
PVEM	2	3	3	2
Morena	10	0	4	10

Fuente: elaboración propia con información de los organismos electorales.

- Instituto Electoral del Estado de Guanajuato

Asignación de diputados de RP 2015

Se establece una nueva fórmula para la asignación de los 14 diputados de representación proporcional que integran el Congreso del Estado, tomando en cuenta el umbral del 3% y las reglas para la sobre y sub-representación (art. 280).

En la asignación de diputados de RP de 2015 el IEEG tomó la decisión de modificar la lista en que se habían presentado por los partidos políticos para permitir que existiera paridad de género en el Congreso: uno de Movimiento Ciudadano y otro de Morena. La cual quedó como sigue: PAN, 4, PRI 3, PVEM 2, PRD 2, NA 1, Morena 1, MC 1³¹⁹.

No obstante, ello fue impugnado en el Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato, en el expediente TEEG-REV-73/2015 y acumulado y con ello se les devolvió a los candidatos varones los respectivos escaños. Sobre esta asignación, el consejero Santiago López Acosta señaló que hubo presiones de los partidos para modificar el acuerdo, sin embargo no fructificaron: “cuando se impugnó la asignación de diputados de RP, en la decisión tuvimos presiones, hubo llamadas telefónicas que pedían que cambiáramos nuestro

³¹⁹ El nuevo modelo electoral mexicano en acción. Memoria del proceso electoral en Guanajuato 2014-2015, p. 144

criterio porque el Tribunal nos lo regresó para reconsiderarlo. Nosotros sostuvimos la decisión”³²⁰.

Asignación de diputados de RP 2018

De acuerdo con la asignación del CG del IEEG, las plurinominales quedaron del siguiente modo: Morena 5, PRI 3, PVEM 3, NA 1, PRD 1, MC 1³²¹. Dicha resolución fue modificada en el TEEG para hacer coincidir el número de diputados hombres y mujeres (18 cada uno), por lo que retiraron un diputado de RP al PVEM y lo reemplazaron por una diputada.

Lo anterior no modificó el número de diputados de cada partido.

- Instituto Electoral del Estado de Veracruz

Asignación de diputados de RP 2015

De acuerdo con los diputados de RP la asignación quedó como sigue: PAN 6, PRI 6, PRD 2, PVEM 1 y Morena 5³²² lo cual fue aprobado por unanimidad. Dicho acuerdo fue confirmado por el TEPJF.

Asignación de diputados de RP 2018

En el Acuerdo OPLEV/CG229/2018 se asignaron las siguientes diputaciones: PAN 6, PRI 3, PRD 1, PVEM 1, Morena 9. Dicho acuerdo estableció por primera vez en el estado la asignación paritaria de diputados al Congreso local. Lo cual fue impugnado por candidatos de RP que buscaban cambiar la relación de género, sin embargo el acuerdo quedó firme en las instancias subsecuentes³²³.

- Instituto Electoral del Estado de Baja California

³²⁰ Entrevista al Dr. Santiago López Acosta en el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 18 de agosto de 2016 realizada por el autor.

³²¹ Acuerdo CGIEEG/315/2018, p. 21

³²² Acta Especial/61/19-10-16, p. 4

³²³ Resolución SX-JDC-905/2018 y acumulados.

Asignación de 2016

El 15 de febrero de 2013 se reformó la ley electoral local sin alterar lo relativo a la asignación de diputados de RP. Mientras que el 12 de junio de 2015 nuevamente la ley en la materia fue sometida a reforma.

Se dispuso en el artículo 24 que ningún partido político podría contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicaría al partido político que por sus triunfos en los distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento.

Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. Esta fórmula se aplicará una vez que le sea asignado un diputado por la vía de representación proporcional a los partidos políticos que hayan obtenido el porcentaje de votación mínima para conservar el registro de conformidad a la normatividad electoral.

Además en el artículo 27, se añadió que el CG debería tener en cuenta en la asignación de los diputados de RP, sobre la manera de llevar acabo la intercalación de las formulas contenidas en las listas y los distritos:

- a) La intercalación iniciará con el que ocupe el primer lugar de acuerdo a la lista registrada por el principio de representación proporcional, si así lo hubiera determinado el partido político en los plazos y condiciones previstos en esta ley, seguido de quien ocupe el primer lugar en la lista obtenida de la fracción II de este artículo, continuando de manera alternada en el orden de prelación resultante, en cada caso, para lograr una lista de hasta ocho diputaciones a asignar.
- b) Si el partido político no hubiere realizado la determinación a que se refiere el inciso anterior, la intercalación iniciará con el que ocupe el primer lugar en la lista obtenida de la fracción II de este artículo, seguido de quien ocupe el primer lugar de acuerdo a la lista registrada por el principio de representación proporcional, continuando de manera alternada en el orden de prelación resultante, en cada caso, para lograr una lista de hasta ocho diputaciones a asignar.
- c) En los casos, de partidos políticos que hubieren participado coaligados, y sus candidatos que conformen la lista en base al porcentaje de votación valida no fueran suficientes para la intercalación de hasta ocho diputaciones, la intercalación se hará hasta donde fuera posible continuado con los de la lista de representación proporcional registrada.

d) En los casos, de partidos políticos que hubieren participado coaligados, y no cuenten con candidatos para integrar la lista en base al porcentaje de votación válida, la asignación que les corresponda se hará de la lista de representación proporcional registrada en términos de ley. En caso de que un partido político obtenga trece o más diputaciones por el principio de mayoría relativa, la lista se integrará sólo con aquellos candidatos que no obtengan constancia de mayoría, junto con los registrados en la lista de representación proporcional, respetando en todo momento lo señalado en los incisos anteriores, con excepción de los lugares que no podrán ser ocupados por aquéllos, recorriendo en dichos espacios a éstos.

La asignación del IEEBC fue la siguiente: PRI 2, Morena 2, PES 1, MC 1, Partido de Baja California 1, PRD 1, lo cual fue aprobado por unanimidad. Dicho acuerdo fue impugnado por la C. Blanca Patricia Ríos López, candidata del Partido Revolucionario Institucional, quien interpuso ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación un medio de impugnación en contra del referido dictamen número veintisiete, y cuya sentencia determinó ordenar al Consejo General del IEEBC de forma inmediata, expedir a la fórmula encabezada por la referida ciudadana, la constancia correspondiente³²⁴.

Mientras que no se modificó el número de los diputados de RP de los partidos.

Asignación de 2019

Asignación de diputados de RP por el IEEBC: PAN 3, PRD 2, MC 1, PRI 1, PBC 1³²⁵. De acuerdo con la Sala Superior del TEPJF se ordenó sustituir la asignación de una mujer que pertenecía a la lista de mejores porcentajes, sin embargo, la mujer que colocaron en su lugar correspondía a la lista de representación proporcional, es decir la elaborada por el partido³²⁶:

A criterio de la Sala Superior esto fue incorrecto ya que se debió asignar la curul a una mujer perteneciente a la lista de mejores porcentajes.

En consecuencia, se dejó sin efectos la asignación como diputada propietaria de Claudia Elizabeth Ramírez Quintero y de su suplente Bertha Alicia Contreras Pérez y se ordenó al Consejo General del Instituto electoral local que expidiera dichas constancias a favor de María Trinidad Vaca Chacón como propietaria y a Marina Zavala Robles como suplente, ambas fórmulas postuladas por el Partido Acción Nacional (PAN).

³²⁴ Resolución SUP-REC-755/2016, véase Memoria del proceso electoral Baja California, 2015-2016, IEEBC, p. 259

³²⁵ Acta de sesión de CG del IEEBC del 20 de julio de 2019, consultada en <https://www.ieebc.mx/archivos/sesiones/sesiones2019/ext/acuerdos/XLVIIIEXT.pdf>

³²⁶ TEPJF reasigna diputaciones de representación proporcional para el Congreso de Baja California, 31 julio 2019, <https://www.te.gob.mx/front/bulletins/detail/3667/0>

Lo anterior, no modificó el número de diputados que originalmente asignó el IEEBC.

CAPÍTULO 4

Análisis comparativo de las cinco autoridades electorales locales

4.1 Autonomía o subordinación en cinco institutos electorales

Esta tesis se propuso la indagación de los esquemas institucionales así como de los factores políticos que inciden en la autonomía de cinco institutos electorales. Una vez analizados cada uno de ellos resulta importante considerar los aspectos en común así como las diferencias para ofrecer una serie de conclusiones respecto a la autonomía o subordinación de dichos entes.

El sistema de partidos

En el Estado de México y Baja California los gobernadores no tuvieron el apoyo de la mayoría de su partido en el Congreso, lo cual configuró un contexto político plural al no contar con Gobierno unificado; mientras que en Distrito Federal, Veracruz y Guanajuato si se presentó el Gobierno unificado (en la mayor parte del análisis), lo cual marca una diferencia importante a pesar de que en todos los casos el Poder Ejecutivo se mantuvo con el mismo partido (previo a los Oples).

En el Estado de México el partido en el gobierno mantuvo un Legislativo sin mayoría de 1996 a 2009, esto es cuatro legislaturas donde tuvo que consensar para llevar a cabo reformas electorales y designaciones de consejeros del IEEM. De acuerdo con Díaz y Vivero:

[...] existe un verdadero sistema de partidos competitivo en el Estado de México. Incluso en el nuevo sistema de partidos mexiquense, el PRI necesita de otros aliados para ganar la mayoría legislativa a través del apoyo de partidos emergentes que no cuentan con una base electoral grande o estable, como el Partido Verde Ecologista de México y otros partidos locales, y aún así se mantiene en una competencia real con los otros dos principales partidos, el PAN y el PRD³²⁷.

³²⁷ Oniel Díaz Jiménez e Igor Vivero Ávila, “Competitividad en el sistema de partidos, 1990-2009” en Nelson Arteaga Botello, Juan Carlos Patiño e Ivett Tinoco García (Coords.), *Ciudadanía, participación política y procesos electorales en el Estado de México*, México, UAEM, 2011, p. 339

En palabras del ex consejero electoral, Álvaro Arreola: “La influencia de gobierno se da principalmente a través del partido político; en el Estado de México era natural que tuvieran el control de la presidencia del Consejo General”³²⁸.

Lo anterior hace una diferencia significativa en su relación con el IEEM, como lo expresa el ex consejero electoral Ruperto Retana:

El momento en que fuimos elegidos significó un triunfo mayor de las oposiciones, electoralmente. Se comenzó a formar el corredor amarillo y el corredor azul. En el Congreso existía una composición muy plural. En este contexto el Consejo pudo tener un mayor grado de autonomía respecto a los partidos y el poder ejecutivo³²⁹.

Es decir, a partir de la creación del IEEM (en 1996), se avanzó hacia un sistema de partidos plural en el espacio Legislativo, en donde el PRI perdió la mayoría de 1996 a 2009, sin embargo, a partir de entonces consiguió recuperar la mayoría. La fuerza en el Congreso, no ha sido utilizada para imponer consejeros electorales, de hecho se han equilibrado las propuestas entre las fuerzas políticas, como lo muestra la primera integración así como la figura del consejero presidente que ha provenido del PAN y el PRD a partir de 2004.

Lo anterior puede sintetizarse en la opinión de Juan Carlos Villarreal: “en el IEEM se ha dado mucho respeto a la función del órgano por parte de partidos y gobierno lo cual se ve reflejado en dicha pluralidad, porque ninguna fuerza se ha impuesto”³³⁰.

El Distrito Federal observamos que desde 1997 hasta 2018 (siete legislaturas) tuvo apoyo para ser la primera minoría y en algunos obtuvo la mayoría por sí mismo en la ALDF. Sin embargo, en las elecciones para conformar la segunda Legislatura de la ALDF ocurrió el único episodio de gobierno dividido en la entidad. En las siguientes elecciones legislativas el partido en el gobierno recuperó la mayoría y con ello el gobierno unificado en la capital (como se expuso más arriba).

³²⁸ Entrevista con Dr. Álvaro Arreola Ayala, en el IIS-UNAM, Ciudad Universitaria, Coyoacán, D.F., el 3 de junio de 2014 realizada por el autor.

³²⁹ Entrevista con Mtro. Ruperto Retana Ramírez, en el IEEM, Estado de México, el 14 de Marzo de 2014 realizada por el autor.

³³⁰ Entrevista con Mtro. Juan Carlos Villarreal Martínez, en el IEEM, Estado de México, el 20 de Marzo de 2014 realizada por el autor.

De acuerdo con Reveles, el PRD ha presentado “ciertas muestras de intolerancia hacia la disidencia o hacia instituciones políticas clave (como las autoridades electorales) lo que deja ver los riesgos de un predominio perredista y también del cuasi presidencialismo prevaleciente en el régimen legal del Distrito Federal”³³¹.

Lo cual se comprueba al menos en el primer consejo del IEDF, en el que Reyes del Campillo señala: “con el Jefe de Gobierno hubo una relación tensa, ya que AMLO era un tanto agresivo, desde el problema sobre si reunía los requisitos para ser postulado como candidato. Por otra parte, por el financiamiento, ya que a los gobiernos en general les cuesta invertir en la democracia”³³².

En Veracruz ha existido un sistema de partidos predominante; en el Congreso ha contado con la mayoría de escaños, solo en la LX Legislatura (2004-2007) el PAN ganó una curul más, mientras que el Poder Ejecutivo la alternancia se produjo en 2016. Sin embargo, es de destacar que pese al incremento de competitividad que se esperaba a partir del surgimiento del IEV (suponiendo que en pasado hubiera un desempeño faccioso de la entonces Comisión Estatal Electoral), lo cierto es que poco se cambió el espacio de la representación en el espacio Legislativo.

Lo anterior resulta evidente si consideramos que en la LVII Legislatura (1995-1998) el PRI ganó 23 diputaciones de mayoría y el PAN una, y los demás partidos ninguna, aunque por el principio de RP la oposición obtuvo 11 y el PRI cinco más. En las siguientes dos Legislaturas el PRI mantuvo dicha tendencia, mientras que para la LX Legislatura (2004-2007) el PAN logró obtener un diputados más de mayoría, aunque sumando la RP ambos partidos quedaron empatados con 21 escaños.

En las subsecuentes tres legislaturas (2007-2010, 2010-2013 y 2013-2016) la competitividad alcanzada hasta entonces se redujo a los niveles previos (como se muestra más arriba).

³³¹ Francisco Reveles Vázquez, “Epílogo: el sistema de partidos dominante en el Distrito Federal”, en Reveles Vázquez, Francisco (Coord.), *Los partidos políticos en el Distrito Federal: avances, estancamientos y retrocesos*, México, Guernika/FCPyS-UNAM, 2011, p.449.

³³² Entrevista con Dr. Juan Francisco Reyes del Campillo, en la UAM Xochimilco, Distrito Federal el 19 de Marzo de 2014 realizada por el autor.

De acuerdo con el Dr. Leopoldo Alafita, ex consejero electoral del IEV: “la presencia de la oposición siempre fue de segundo plano, ser segundos siempre, no para ganar el estado”³³³. Lo anterior nos permite observar la capacidad de control por parte del PRI para mantener a la oposición controlada así como la deficiente capacidad de organización de ésta para acceder a cargos de gobierno.

En el caso de Guanajuato observamos que el apoyo electoral en el cargo de gobernador ha sido concomitante con el apoyo para el Congreso local. En la LV y LVI Legislaturas los escaños eran 29 (18 de mayoría y 11 de RP) y a partir de la LVII se ampliaron a 36 (22 de mayoría y 14 de RP). Es en la LVII Legislatura (1997-2000) cuando el PAN se convierte en la primera minoría y de la LVIII (2000-2003) en adelante consiguió la mayoría al interior del Congreso local.

Este es un caso de partido predominante y de gobierno unificado a lo largo de seis Legislaturas, de modo que logró establecer un gobierno duradero gracias a que adoptaron una legislación electoral previa a la transición favorable al gobierno en turno y la mantuvieron para beneficiarse de ella. De acuerdo con Luis Miguel Rionda “conforme fue pasando el tiempo la normatividad se fue quedando atrás respecto a la federación. Habíamos sido pioneros y luego nos quedamos a la zaga”³³⁴.

Por otra parte, en Baja California ha existido un bipartidismo entre PAN y PRI en el ámbito Legislativo, mientras que el gobierno ha estado bajo el partido blanquiazul desde 1989 cuando por primera ocasión en el estado, y en el país, un candidato de oposición venció al otrora partido hegemónico.

Algunas razones de dicho cambio político, de acuerdo con Hernández Vicencio, fueron: “la larga historia de oposición en la entidad, el dinamismo económico y social del estado, que se refleja a través de elementos de tipo regionalista, así como el divisionismo de

³³³ Entrevista al Dr. Leopoldo Alafita, en el Instituto de Investigaciones Histórico Sociales, de la Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, el 6 de marzo de 2019 realizada por el autor.

³³⁴ Entrevista al Dr. Luis Miguel Rionda, en el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 18 de agosto de 2016 realizada por el autor.

la élite priista como resultado de los cambios políticos y económicos de los años ochenta”³³⁵.

Si bien, la transición se logró aún antes del surgimiento del IEEBC, lo cierto es que en el primer gobierno panista se establecieron algunos elementos importantes respecto a la democratización del sistema político: “la introducción de la credencial estatal con fotografía en 1992, la Ley de Instituciones y procesos Electorales, aprobada de manera unánime por el Congreso (XVI Legislatura) el 15 de diciembre de 1994, por primera vez se eliminó la autocalificación y se logró la ciudadanización de las instancias encargadas del proceso [...] también por primera vez se introdujo la credencial de elector con fotografía”³³⁶.

La selección y remoción de consejeros electorales

Respecto al IEDF, el PRD implementó una estrategia maximalista en la designación de consejeros electorales especialmente para el cargo del consejero presidente.

Lo cual se observa en los tres Consejos Generales que se estudian (1999, 2006 y 2013) en los que el PRD tuvo la mayoría, aunque en el primero fue una mayoría con presencia de cinco fuerzas políticas más (de tres del PRD, uno del PRI, uno del PAN, uno del PVEM y uno del PT); en el segundo sólo fueron tres partidos los que nominaron consejeros electorales (cuatro el PRD, dos el PAN y uno el PRI) y en el tercer Consejo nominó a cuatro consejeros, uno de ellos fue la consejera presidenta Diana Talavera, mientras que los restantes 3 fueron, uno para el PAN, otro para el PRI y uno para los partidos minoritarios MC, PT y NA. Lo anterior refleja de manera clara el predominio del PRD en lo electoral al interior del CG del IEDF.

En el caso del IEEM, el PRI en el primer Consejo General estableció una representación equilibrada de todos los partidos. Es decir, cada partido político con representación en el Congreso tuvo la posibilidad de nominar un consejero electoral (nos

³³⁵ Tania Hernández Vicencio, *De la oposición al poder. El PAN en Baja California, 1986-2000*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2001, p. 92

³³⁶ Víctor Alejandro Espinoza Valle, *Op. Cit.*, p. 20

referimos a PRI, PAN, PRD, FCRN, PVEM y PPS). Sin embargo, el cargo del consejero presidente estaba reservado a la propuesta del gobernador, además de que los consejeros del Poder Legislativo marcaban una mayoría priista de hecho. En el segundo Consejo General los tres principales partidos políticos (PRI, PAN PRD) se reservaron la definición de dos consejeros electorales y en el caso del PRI uno de ellos fue el consejero presidente. En el tercer Consejo hubo una distribución diferente, ya que el PRI tuvo dos, de entre ellos el consejero presidente, el PRD tuvo dos, el PAN uno, el PT uno, y el PVEM uno.

En el cuarto Consejo General, el partido en el gobierno cedió el cargo de consejero presidente al PAN, quien tuvo la posibilidad de impulsar dos en total. El PRI y el PRD también nominaron dos cada uno y el PVEM uno.

El quinto Consejo General estuvo integrado de la misma manera que el inmediato anterior (en relación a distribución de designaciones entre partidos se refiere). Aunque es de destacar que después de que José Núñez Castañeda renunció al cargo de consejero presidente, como protesta por la reforma electoral de 2008, en septiembre del mismo año se designó a Norberto Hernández Bautista, quien era un militante panista y que al asumir el cargo expresó que pediría licencia a su filiación por “ética y moral”, para de ese modo “cumplir su nuevo encargo sin presión alguna”³³⁷.

En la integración del Consejo General de agosto de 2009, dos cuestiones destacaron: el PRD nominó al consejero que se convertiría en el presidente, Jesús Castillo Sandoval y el PRI nominó a cuatro de los siete consejeros. Al PAN les correspondió la propuesta de los otros dos consejeros.

En este renglón el Estado de México es un caso *sui generis* en el que las nominaciones de consejeros electorales han sido equilibradas entre los tres principales partidos políticos y donde dos partidos de oposición al gobierno tuvieron la nominación del cargo de consejero presidente en el cuarto, quinto y sexto Consejo General.

Sobre este tema, resulta elocuente la opinión del consejero Villarreal, quien considera que el sistema de elección de consejeros electorales no es en sí mismo censurable, lo riesgoso para él es que un solo partido político pueda nominar al mayor

³³⁷ La Jornada, 25 de septiembre 2008.

número de consejeros, lo cual redundaría en un Consejo General con sospechas de parcialidad:

La pluralidad garantiza estabilidad y decisiones democráticas, al contrario de lo que existe en condiciones de hegemonía como en el IEDF. El modelo funciona cuando hay pluralidad, aunque cuando se reproduce el fenómeno de hegemonía al interior del consejo es nocivo. La desventaja es que no siempre se privilegian perfiles y capacidades, ya que el tema demanda un amplio conocimiento. De hecho existen especialistas suficientemente calificados que deberían ser aprovechados³³⁸.

Por otra parte, la facultad de los partidos políticos en la designación de consejeros no necesariamente da lugar a injerencias indebidas en los órganos electorales. Al respecto, se debe tener presente que si bien este tema suele ser polémico, ya que identifica a los candidatos con un partido político concreto, lo cierto es que ello no significa necesariamente que sean sus personeros o que actúen como correas de transmisión (con la evidente excepción del mencionado caso de la designación de Norberto Hernández quien no negó su militancia panista al tomar protesta del cargo). En este sentido, cabe recordar que el diseño institucional de dichos órganos ha establecido la presencia preponderante de los partidos como un remedio a situaciones de desconfianza interpartidista, como lo afirma Woldenberg:

Los partidos tienen representación en el Consejo, y una estructura que convive con cada uno de los institutos. En la construcción de los órganos electorales se ha establecido trabajos en comisiones donde los representantes tienen acceso. Es una relación muy estrecha, con la cual se fortalece el trabajo del órgano, ya que las resoluciones son de conocimiento de todos³³⁹.

En el mismo sentido se expresó Ruperto Retana:

El sistema legal está diseñado para que los partidos intervengan en las sesiones de Consejo, solo con voz. No le llamaría injerencia, es como está diseñado. Lo más normal en el Consejo General es que manifiesten sus posturas, buscando que los consejeros los apoyen. Lo hacen fuerte y quedito, están en una interrelación permanente con nosotros y con otros representantes partidistas. Existe una postura que se busca el apoyo de los consejeros aunque ello es normal en todos los institutos electorales³⁴⁰.

³³⁸ Entrevista con Mtro. Juan Carlos Villareal Martínez, en el IEEM, Estado de México, el 20 de Marzo de 2014 realizada por el autor.

³³⁹ Entrevista con Mtro. José Woldenberg Karakowsky, en Ciudad Universitaria, Coyoacán, D.F. el 20 de enero de 2014 realizada por el autor.

³⁴⁰ Entrevista con Mtro. Ruperto Retana Ramírez, en el IEEM, Estado de México, el 14 de Marzo de 2014 realizada por el autor.

Ahora bien, en el Consejo General de Guanajuato el método para designar a los consejeros estaba a favor del partido en el poder desde la propia legislación; en particular el gobernador tenía la facultad de nominar al Consejero presidente. Así en el primer CG (1994-1997) el PAN tuvo la nominación de tres consejeros (incluido el presidente) y el PRI nominó a los otros dos consejeros. De acuerdo con Luis Miguel Rionda:

El procedimiento se convirtió en uno de los puntos débiles, el gobernador podía nombrar dos consejeros y dos propuestas de supernumerarios, otros dos eran propuestos por la mayoría parlamentaria, lo cual implicaba que estaba bajo el partido del gobierno. Solo el quinto consejero era electo por la primera minoría. Lo anterior fue minando la credibilidad del instituto, los medios criticaban esto.

Yo siempre aspiré y nunca fui apoyado por partidos, cinco veces lo intenté y cinco veces quedé en el camino. Esa era una de las principales debilidades del Instituto, estaba muy vinculado a los intereses partidistas.³⁴¹.

En la segunda integración, permaneció la previsión para que el Gobernador designara al presidente, José Ángel Córdova Villalobos, así como también incluyó a otra propuesta, Enrique Dorantes Díaz, mientras que por acuerdo del PRI, PAN y PRD se integraron los consejeros Juan Aboytes Pizano, Guillermo González Jasso y Teresita Rendón Huerta Barrera.

La tercera integración (2002-2004) mantuvo al consejero presidente, Roberto Hernández Pérez, bajo la designación del Gobernador así como los consejeros Enrique Dorantes Díaz (reelecto) y Santiago Hernández Ornelas, mientras que el PAN impulsó a Juan Arturo Aranda Álvarez y las minorías del Congreso propusieron a Claudia Patricia Begné Ruiz Esparza.

En la integración del Consejo General de 2004 el Gobernador ratificó en el cargo de presidente a Hernández Pérez quien se había desempeñado en ese cargo en el periodo inmediato anterior, así como también propuso a José Refugio Lozano Loza y a Santiago Hernández Ornelas. Por parte del PAN se decidió mantener a Juan Arturo Aranda Álvarez.

En 2006 el Gobernador del estado envió dos propuestas para el CG del IEEG, la ratificación de Santiago Hernández Ornelas y la designación de José Refugio Lozano Loza, la cual no estaba agendada en el momento en que fue analizada por el Congreso local, sin

³⁴¹ Entrevista al Dr. Luis Miguel Rionda, en el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 18 de agosto de 2016 realizada por el autor.

embargo se aprobó a pesar de la oposición priista y del cuestionamiento que hicieran de Lozano Loza por no tener conocimientos en materia electoral.

En el CG de 2008 el Gobernador ratificó a Santiago Hernández Ornelas ahora como presidente así como también al consejero José Refugio Lozano Loza, mientras que el PAN apoyó a Jesús Badillo Lara y en conjunto con el PRD y PVEM propusieron a José María Aizpuru Osollo, y los partidos PT-PRD apoyaron a José Argueta Acevedo. Este último fue destituido debido a que hubo una falta en el procedimiento que señalaba la necesidad de ser designado a partir de una terna, sin embargo al haber sido propuesto sin algún otro candidato, su lugar lo ocupó el consejero suplente Víctor Alejandro Hernández Romero.

La integración del CG de 2010 tuvo como propuestas del Gobernador a Jesús Badillo Lara (quien ya había sido electo para el periodo inmediato anterior) para el cargo de presidente, Víctor Manuel Domínguez Aguilar y la ratificación de José del Refugio Lozano Loza. El PAN apoyó a Jaime Torres Soto, así como en conjunto con PRD y PVEM a José María Aizpuro. En este consejo cuatro de los cinco cargos fueron propuestos por el partido del Gobernador y solo uno fue acordado entre dicho partido y el PRD y el PVEM.

En el caso de la designación de consejeros del IEV, en la primera integración (1994) del CG se cuestionó que la propuesta fue realizada por el Gobernador, especialmente al presidente Juan Schuster Fonseca. No obstante, de acuerdo con la versión del ex consejero Leopoldo Alafita “cada partido llegaba con sus candidatos y se hacía una distribución de acuerdo con la representación que tenían en el ámbito electoral en elecciones anteriores”³⁴². Cabe decir que el ex consejero Alafita se dijo haber sido propuesto por el PRD.

Sin embargo, en la búsqueda hemerográfica no fue posible identificar las propuestas de partidos hasta la renovación de 2013. En dicho año, Humberto Ramírez Sáenz (para un periodo de 4 años) fue propuesto por el PRD y Arcelia Guerrero Castro, propuesta por el PRI, por un periodo de 3 años, ambos cubrirían la renovación escalonada que había sido establecida en el CG.

En relación al CG del IEEBC de acuerdo con su legislación, el consejero presidente sería designado por el Gobernador, así el nombramiento recayó en Daniel Hierro de la

³⁴² Entrevista al Dr. Leopoldo Alafita, realizada por el autor, el 6 de marzo de 2019.

Vega, sin embargo, el propio Ejecutivo local decidió retirar a dicha representación y dejar que los consejeros electorales del IEEBC nombraran a su presidente. Lo anterior fue un acontecimiento importante para la generación de confianza hacia la imparcialidad de la institución. Si bien se considera que el partido en el gobierno tuvo la mayoría de las propuestas de consejeros, en la correspondiente búsqueda hemerográfica no encontró dicha relación.

En los cinco casos, los partidos políticos no han acatado las facultades legales que se les ha conferido y las han transgredido con la intención de obtener ventajas de su predominio. Es decir, si bien en la perspectiva de diseño institucional han sido colocados como piezas centrales del funcionamiento democrático, lo cierto es que está justificada dicha preponderancia debido a factores históricos. Lo verdaderamente riesgoso es el comportamiento que excede las facultades legales y aspira al control de los institutos.

Por lo anterior, podemos concluir que la autonomía en todos los casos se ha visto mermada debido a que la nominación y elección de los consejeros la realizan los partidos políticos. Aunque, de acuerdo con las entrevistas realizadas a ex consejeros electorales, solo en el caso de Gabriel Corona Armenta mencionó que fue presionado para llevar un determinado comportamiento, de ahí la razón de su remoción fuera de los cauces legales³⁴³.

4.2 Desde la perspectiva jurídica

En el período de análisis los institutos electorales considerados se mantuvieron como órganos constitucionales autónomos, aunque en los hechos no tuvieron ninguna protección frente al gobierno y partidos políticos, es decir, la supuesta conveniencia de erigir dichos entes se quedó en la teoría. De hecho la posición del órgano electoral, como órgano autónomo, no cambió en el periodo de estudio en ninguno de los cinco institutos.

En el caso de la autonomía jurídica, que forma parte del diseño como órgano constitucional autónomo, estuvo asegurada en los cinco casos.

³⁴³ Entrevista con Dr. Gabriel Corona Armenta, en Ciudad Universitaria, Coyoacán, D.F. el 29 de Enero de 2014 realizada por el autor.

En el caso del IEDF es de destacar que desde que surge tuvo la posibilidad de iniciar leyes, lo cual se mantuvo por todo el periodo de estudio y fue aplicado solo una vez (2003). Por otra parte, con la reforma de 2003 se limitó recursos económicos y la capacidad de decidir sobre los remanentes que en adelante serían regresados a la tesorería del gobierno. En el caso del IEDF destaca la creación de una Junta Ejecutiva en la segunda reforma electoral de 2003, con la cual se limitaron atribuciones del Consejo General, en palabras de la entonces consejera electoral Rosa María Mirón: “me parece que teníamos muchas facultades antes de la creación de la Junta ejecutiva, ya que restringió algunas que estaban en manos del consejo con lo que se le restó autonomía”³⁴⁴.

El Servicio Profesional se instituyó desde la primera ley electoral (1999) y se mantuvo hasta la última que se examina (2010). Mientras que el órgano de transparencia se introdujo en 2008, adscrito al CG.

En 2013 respecto a la Contraloría se dispuso que su titular fuera designado por la Asamblea Legislativa, y ya no por el CG, además cabe señalar que el Consejo había contemplado emitir una propuesta de reforma electoral, utilizando su facultad de iniciativa legal, la cual ante la reforma electoral de 2014 quedó rebasada.

En consideración al IEEM, establecía el presupuesto y posteriormente lo enviaba al Ejecutivo local, lo cual estuvo inalterado en el periodo de estudio. Mientras que destaca que en 1999 se introdujo una Contraloría interna adscrita al Consejo, cuyo titular sería designado por el Congreso a propuesta del CG así como también el Secretario Ejecutivo. Por otra parte, se le dio la atribución de realizar la demarcación electoral en el estado desde 1996, lo cual resulta un avance importante. Además el Servicio Profesional estuvo contemplado en todo el periodo de estudio, al contrario del órgano de transparencia que no se incluyó en la legislación electoral local.

En lo que respecta al IEEG es de destacar que es un caso singular el que contemple dentro de sus facultades la de asignarse su propio presupuesto, como se dispuso desde 1994 a 2015. Ello tuvo un impacto negativo para la opinión pública por lo que en los

³⁴⁴ Entrevista con Dra. Rosa María Mirón Lince, en Ciudad Universitaria, Coyoacán, D.F. el 23 de enero de 2014 realizada por el autor.

hechos se siguió el mecanismo convencional a partir de la primera asignación de presupuesto, sin que por ello se modificara en la ley.

Además preveía la existencia del Servicio Profesional a lo largo del periodo de análisis, mientras que en 2002 se estableció la Contraloría como un órgano auxiliar del CG, dirigido por un consejero electoral, mientras que en el 2015 su titular sería nombrado por los consejeros electorales a propuesta de instituciones públicas de Educación Superior del estado.

Por otra parte el IEV en lo referente al SPE estuvo contemplado a lo largo del periodo de estudio. Respecto a la Contraloría se estableció en 2006 como un ente que dependía del CG, para 2008 se dispuso que el titular sería designado por el Congreso local. Mientras que el órgano de transparencia no estaba contemplado en el periodo de análisis. Por otra parte, en 2006 se dispuso que el Instituto solo realiza el estudio y el proyecto para remitirlo al Congreso para ser aprobado.

Finalmente, el caso del IEEBC en 1997 se estableció la facultad de enviar proyectos de leyes al Congreso del estado, además se estableció la posibilidad de distritación como una atribución del CG. Es de destacar que el Servicio Profesional así como el ente relativo a la transparencia no estaban previstos en la legislación a lo largo del periodo de estudio. Mientras que en 2008 se introdujo la Contraloría adscrita al CG aunque su titular sería designado por el Congreso del estado.

4.3 Las asignaciones de Diputados de RP de los Consejos Generales

Ahora, entiendo la discusión en el plano que se está colocando en la mesa. Sé que nada divide más a los partidos políticos que la asignación de curules³⁴⁵.

Lo que aquí ha quedado demostrado es la incompetencia del Instituto Estatal Electoral, para poder llevar a buen puerto una decisión fundamental que los ciudadanos emitieron el pasado cuatro de julio³⁴⁶.

³⁴⁵ Juan Carlos Villareal Martínez, Consejero Electoral del IEEM, Acta de sesiones del Consejo General del IEEM, 11 de julio 2012 p. 53

³⁴⁶ Enrique Carlos Blancas, Consejero Presidente del IEEBC, Acta de sesiones del Consejo General del IEBC, 3 agosto 2010, p. 11

Respecto al análisis de la facultad de asignar diputaciones de RP por parte de los Institutos Electorales se encontraron elementos importantes que destacar. En efecto, hubo una variedad de posibilidades que se clasifican en cinco situaciones en las cuales se han producido, así como la participación de los Tribunales Electorales para cambiar dicha decisión como instancia de apelación local y federal.

Primero, en “sin votación del acuerdo”, se incluyen tres casos, dos del IEDF y uno del IEV. En el primer caso, el del IEDF en el año 2000 la omisión de la votación se realizó deliberadamente para beneficiar un acuerdo pro partido en el gobierno y no aplicar la “cláusula” de gobernabilidad a favor de la coalición PAN-PVEM, resulta elocuente el extrañamiento de la Consejera Electoral Rosa María Mirón Lince debido a que se protegió la posición del PRD, sin embargo, el acuerdo fue reformulado por el Tribunal en el plano federal.

Por otra parte, en “votación dividida” se encuentran cinco casos, cuatro de ellos favorecieron al partido mayoritario y uno en contra (IEDF 2003), lo cual fue modificado en el Tribunal local y en el TEPJF se ratificó la decisión del órgano administrativo. Es decir, si bien la hegemonía del PRD se daba en la propuesta de los consejeros, ello no implicó que se siguiera un comportamiento afín al partido como “correa de transmisión” en el Consejo.

Sin embargo, en los otros casos la asignación fue a favor del mayoritario. En el IEEM de 1996 la asignación había beneficiado al PRI, sin embargo, fue revertido en el Tribunal local y ya no hubo apelación por parte del PRI en la instancia Federal. Ello se debió en gran medida al acuerdo político que incluyó la intervención de liderazgos priistas nacionales y el objetivo fue dar mayor pluralidad al Congreso. En el mismo IEEM en el 2006 y 2009 se presentó el tema de los convenios de coalición que fueron tomados en cuenta por encima de la legislación en donde la asignación favoreció al partido mayoritario, en el primer caso fue ratificado por el Tribunal local y federal y en el segundo no se impugnó.

El último caso fue el del IEDF en el 2012, en los ámbitos locales se favoreció al partido mayoritario y en el federal se revirtió la asignación y se revocó la “cláusula de gobernabilidad” a favor del PRD.

En la categoría “sin discusión en el pleno” se colocan dos casos en los que no hubo ningún comentario por parte de los consejeros y se aprobó: IEV 1998 e IEBC 1998.

Finalmente en “acuerdos previos interpartidistas” se coloca el caso del IEBC 1995.

Cuadro 79. Asignaciones de RP en los Consejos Generales

Situaciones	Asignación	Ratificación/revocación por Tribunal local o Federal
a) Sin votación del acuerdo	<ul style="list-style-type: none"> • IEDF, 2000-solo fue leído • IEDF, 2006-no se especificó, pero fue aprobado • IEV 1995- solo fue leído 	<ul style="list-style-type: none"> • IEDF, 2000-Modificado TEPJF • IEDF, 2006- Modificado TEPJF • IEV 1995-No impugnado
b) Votación dividida	<ul style="list-style-type: none"> • IEDF 2003 (5-2 aprobado) Contra el partido mayoritario • IEEM 1996 (8-3) a favor del partido mayoritario • IEEM 2006 (4-2) a favor del partido mayoritario el tema de los convenios de coalición • IEEM 2009 (4-3) a favor del partido mayoritario el tema de los convenios de coalición • IEDF 2012 (6-1 aprobado) A favor del partido mayoritario • IEBC 2010 (5-2 aprobado) A favor del partido mayoritario 	<ul style="list-style-type: none"> • IEDF 2003-TEDF resolvió a favor del partido mayoritario y el TEPJF cambió en contra del mayoritario. • IEEM 1996-El IEEM emitió acuerdo a favor del partido mayoritario y el TEEM lo modificó en su contra. • IEEM 2006-se ratificó en Tribunal local y Federal. • IEEM 2009- no fue impugnada • IEDF 2012-TEDF confirmó la resolución a favor del partido mayoritario y el TEPJF lo cambió en contra de éste. • IEBC 2010- modificado por el tribunal local.
c) Votación unánime	<ul style="list-style-type: none"> • IEEM 2003 a favor de la coalición (PRI-PVEM) el tema de los convenios de coalición • IEEM 2012 (sin diputados para el PRI, pero la coalición le permitió asignar a sus aliados PVEM 5 y NA 5) • IEV 2004 a favor del partido mayoritario (cuestión del partido mayoritario) 	<ul style="list-style-type: none"> • IEEM 2003-Modificado en el TEPJF, quitó un diputado al PVEM (aliado del mayoritario) y dio uno más al PAN • IEEM 2012-No fue impugnado. • IEV 2004-El TEPJF reformuló la asignación
d) Sin discusión en el pleno	<ul style="list-style-type: none"> • IEV 1998 • IEBC 1998 	
e) Consensos previos interpartidistas	<ul style="list-style-type: none"> • IEBC 1995 	

Fuente: elaboración propia (ver anexo II)

En el cuadro anterior se consideran especialmente relevantes para esta indagación los casos en donde se favorece al partido mayoritario que pueden ser descritos como de alta parcialidad, de los cuales destacan: IEEM 1996, IEEBC 2010 e IEV 2004. Dichos casos evidencian que tuvieron notables sesgos para la repartición de diputaciones a favor de los partidos en gobierno.

En el primer caso hubo un señalamiento de parcialidad por parte de la autoridad jurisdiccional local que modificó radicalmente, pues el IEEM había otorgado 8 diputados y el TEEM dejó sin diputados al PRI. Mientras que el caso del IEEBC 2010, hubo un intento de ocultar la falta de información de la votación de un acta, luego de que se extravió el documento. Con ello se intentó beneficiar al PAN modificando los porcentajes, lo cual también fue criticado por el Tribunal electoral local y quien hizo la correspondiente corrección.

Mientras que en el caso del IEV 2004, hubo un intento del PRI por generar una reforma *ad hoc* en la que el partido mayoritario no sería perjudicado en la repartición de plurinominales, sin embargo ello fue recurrido en el TEPJF y no pudo ser aplicado.

En un nivel de parcialidad que podemos clasificar como media, se encuentran IEEM 2003, 2006, 2009, 2012 debido a que la autoridad electoral local aplicó sistemáticamente el mayor beneficio al PRI siguiendo convenios de coalición como si fuera la normativa local para repartir las diputaciones de RP. Es decir, hubo una transgresión a la jerarquía normativa, lo cual fue avalado por el órgano administrativo local de manera reiterada.

Así como IEDF 2012, ya que fue la única ocasión en que se utilizó la “cláusula de gobernabilidad” a favor del PRD, la cual tuvo solo el voto en contra de Carla Humphrey Jordan, mientras que los otros seis consejeros estuvieron a favor. Ello resulta un hecho sintomático de la influencia del partido en el poder hacia el entonces IEDF, pues en el año 2000 los consejeros no quisieron aplicar esta cláusula pues favorecería a un partido de oposición, el PAN.

4.4 La etapa de los Oples: luces y sombras de una reforma electoral

En los cinco casos analizados ha existido una reingeniería en cuanto al diseño institucional debido a la reforma electoral de 2014. En el aspecto legal se suprimieron facultades que tenían en la etapa previa, en particular la autonomía de los Oples se limitó debido a la subordinación que tienen respecto al INE.

Lo anterior ha redundado en el achicamiento funcional de los Oples, concretamente se les asignó como atribución exclusiva la Educación Cívica, mientras que el INE asumía funciones de capacitación, ubicación de casillas, distritación, fiscalización entre otras, así como también se abrió un abanico de facultades que podrían ser asumidas por el INE de acuerdo con los convenios de coordinación.

En la parte política, hubo tres estados con cambio de gobierno: Ciudad de México, Veracruz y Baja California, en el caso del Estado de México el PRI retuvo el gobierno así como el PAN en Guanajuato.

Además, en los Congresos locales hubo un cambio en cuanto a las fuerzas mayoritarias, así en la Ciudad de México se pasó de un predominio perredista a uno de Morena en 2018. En el mismo sentido hubo un cambio en el Congreso mexiquense, pues de un predominio priista se transitó a uno morenista. El caso de Guanajuato muestra una solidez en cuanto al predominio del PAN en el Legislativo, así como en el Ejecutivo local.

En Veracruz también se produjo un reordenamiento de las fuerzas políticas a favor de Morena, quien cuenta con 19 diputados y es la primera minoría. El caso de Baja California también colocó como partido mayoritario a Morena, quien obtuvo 13 diputaciones de mayoría.

Por otra parte, en cuanto a las designaciones de consejeros electorales ha existido una tendencia hacia la elección de perfiles vinculados con la “casta electoral”: miembros de institutos electorales administrativos y jurisdiccionales en lo local y federal y una escasez de ciudadanos (la idea con la que surgió el entonces IFE).

Por otra parte, en cuanto a la influencia de los partidos sobre el INE en las designaciones, la consejera del INE, Mtra. Claudia Zavala Pérez, señala que no ha habido cabildeo político para la asignación de los consejeros de Oples: “conmigo no ha habido cabildeo de partidos, los partidos políticos nos anexan observaciones desde lo local. Si hay

alguna acusación debe ser comprobable y se valora. Los votos que he emitido han sido por convicción”³⁴⁷.

Además, los consejeros no han estado exentos de inconvenientes, como se puede observar en el tema sobre las destituciones y también no han estado exentos de vínculos partidistas como se señala en dicho apartado.

En cuanto al análisis del desempeño, destaca la asignación de diputados de RP que realizó el IEEM en 2018 pues fue confirmada en el plano federal, luego de que el TEEM y la Sala Regional habían reasignado diputaciones en contra de Morena.

Mientras que en el caso de Guanajuato hubo sendas rectificaciones de las instancias jurisdiccionales a la asignación del IEEG debido a la paridad de género que no aplicó el órgano administrativo. En contraposición, el Ople Veracruz modificó la integración de las listas de los partidos para permitir que existiera un Congreso paritario en 2018. Además, luego de la reforma de 2014 ha conducido exitosamente las dos elecciones de gobernador de 2016 y 2018 en ambos casos también se eligieron diputados locales, en 2017 las de Ayuntamientos y en 2018 extraordinarias en tres municipios, con lo cual se convirtió en el Ople con mayor actividad y con resultados aceptables.

En el caso del IEBC se modificó en 2016 y 2019 la asignación debido a que no se realizó de manera correcta la determinación de los lugares de las listas de RP.

³⁴⁷ Entrevista consejera Claudia Zavala Pérez, 13 de julio de 2019, por el autor.

Conclusiones

Los cinco casos de estudio estaban enclavados en sistemas de partidos predominantes en donde ha existido una serie de sesgos en la legislación en beneficio de los partidos en el poder. En ese sentido, la hegemonía política en todos los casos se ha visto reflejada los diseños institucionales así como en la integración de los Consejos Generales de los respectivos institutos, previo al surgimiento del INE-OPLES. Por medio de las perspectivas política y jurídica se pudo dar cuenta de dicha característica y por medio del análisis de las asignaciones de diputados de RP se puso a prueba la imparcialidad de los Consejos.

Respecto a la perspectiva jurídica, ha existido una tendencia a limitar la autonomía: estableciendo legislaciones con sesgos en favor de los partidos en el poder, particularmente en Baja California y Guanajuato los gobiernos panistas se vieron beneficiados de un esquema institucional que había sido promovido por el PRI y que ante la alternancia la ley electoral contribuyó a su afianzamiento. Además, luego de la reconfiguración de los Oples su papel ha sido cada vez menos fundamental en el esquema electoral local.

En el mismo sentido con las sucesivas reformas electorales se establecieron limitaciones a la autonomía de los institutos, por ejemplo quitándole facultades al Consejo General, por la reducción de sus facultades para determinar su financiamiento y por la creación de estructuras de dirección paralelas al Consejo en el IEDF e IEEM. En el caso del IEEG por el mantenimiento de las previsiones a favor del Gobernador (designar al presidente del CG) así como por la distribución de consejeros de acuerdo con el porcentaje de votación, así como en los caso del IEV e IEEBC en los primeros Consejos.

Mientras que desde la perspectiva política, el deterioro ha sido más patente en el caso del Distrito Federal y de Guanajuato, en el primer caso se registró una fuerte intromisión del Jefe de Gobierno, principalmente en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, mientras que en el segundo caso la legislación electoral favorable al partido en el poder le aseguraban una posición privilegiada sin que los gobernadores requirieran entrar en choque. Además este predominio electoral le ha permitido reservarse la nominación del mayor número de consejeros electorales, donde el cargo del consejero presidente se mantuvo en su poder. En el caso del Estado de México los problemas también fueron

importantes como lo demuestra el caso de corrupción al otorgar la papelería electoral e intentar recibir un soborno para facilitarlos en 2005 como se narra más arriba.

En el IEV e IEEBC no se pudo registrar una asociación de los nominadores de los consejeros en todos los casos, aunque de acuerdo con las entrevistas realizadas, las negociaciones de los partidos daban lugar a una distribución de los consejeros.

En lo relativo a las asignaciones de diputados de RP se evidenciaron importantes problemas para los Consejos Generales, pues al ser un tema de gran interés para los partidos políticos, habían presiones y divisiones en torno a la aplicación de las fórmulas electorales y especialmente las lagunas en la legislación sobre el tema daban espacio a justificar y aplicar asignaciones en favor de los partidos en el poder. Uno de los primeros casos en que se hizo evidente este problema fue en la asignación de 1996 del Estado de México, cuando el Consejo del IEEM había favorecido al PRI en la asignación de diputados y el Tribunal local reasignó las diputaciones y el magistrado presidente comentó que había sido parcial la autoridad administrativa.

En los demás casos también se registraron problemas similares, sin embargo, es pertinente señalar que el esquema institucional de instancias local y federal ha contribuido a corregir asignaciones que benefician a los partidos en el gobierno de los estados. Los casos del IEV en el 2004 y el IEDF en el 2000 son ejemplificadores. Es decir, el Tribunal Federal ha corregido con un criterio más imparcial por no estar bajo la influencia de los partidos políticos locales, es así como ha tenido una función de asegurar asignaciones con criterios más homogéneos, negando muchas veces diputados a los partidos mayoritarios, y en contra de las hegemonías locales.

Por lo anterior podemos considerar un hallazgo importante de esta tesis que debe matizarse la acusación relativa a que los gobernadores controlan a los órganos electorales locales, especialmente se debe tomar en cuenta el apoyo del gobernador en el Congreso local, instancia en la que se definen las reformas a la ley electoral y la designación y remoción de consejeros electorales.

Es decir, en un contexto de gobierno unificado, el gobernador tiene incentivos para intentar cambios a la ley electoral para restarle autonomía y quitarle atribuciones que redunden en un instituto dócil (esto ocurrió en el gobierno de AMLO, aunque en el gobierno de Marcelo Ebrard no se replicó debido a que el primero presentaba un

comportamiento menos institucional y más beligerante). En el mismo sentido podemos ubicar el caso de Guanajuato, en donde el predominio en el Ejecutivo y Legislativo le permitieron al PAN dominar las nominaciones de consejeros, lo cual estaba sancionado en la legislación sin permitir espacios a los demás partidos.

Sin embargo, no fue así en el caso del Estado de México, en donde el partido en el poder ha permitido que otros partidos nominen a quien ocupará la posición de consejero presidente, lo cual aprovecharon tanto el PAN como el PRD. En el mismo sentido se encuentran los casos de Veracruz, en donde se ha intentado establecer sesgos a la ley electoral como en 2004 con la “interpretación auténtica” pero fueron recurridos y anulados. Mientras que en el IEBC resulta paradigmático que el entonces gobernador, Ernesto Ruffo, haya decidido retirar a su representante ante el CG, casi al inicio del funcionamiento de esta institución.

En lo relativo a la etapa de Oplec existe un desplazamiento en la parte jurídica y en la parte política, en el primer aspecto debido a que la reforma de 2014 los supeditó a los mandatos del INE, quien no siempre ha sido prudente en la emisión de lineamientos con plazos ajustados así como por los problemas de coordinación en la implementación de elecciones con nuevas reglas y distribución de competencias.

De acuerdo con Rivera, de 2014 a 2017 después de que se aprobó la LEGIPE, han existido 577 acuerdos que contemplan reglamentos, lineamientos, criterios y medidas que impactaron en el ámbito local. En temas como regulación de procesos electorales locales, resolución de asuntos específicos de uno o varios procesos electorales locales e integración y organización de los Organismos Públicos Locales.³⁴⁸

Mientras que la intromisión en la parte política ha estado latente sobre todo debido a que los gobernadores y Congresos no estuvieron particularmente representados en la elaboración de la reforma electoral federal antes mencionada, por lo cual una reacción ha sido recortar presupuestos debido a que ya no son los entes facultados para llevar a cabo la función electoral de manera exclusiva. Especialmente destacan casos como los de Veracruz

³⁴⁸ Jaime Rivera Velázquez, “Del federalismo al centralismo electoral: Desempeño de los organismos públicos locales después de la reforma constitucional de 2014”, en Ugalde, Luis Carlos, Saíd Hernández, Fortalezas y debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Perspectiva federal y local, México, INTEGRALIA/TEPJF, 2017, p. 54

y Morelos, por citar algunos, en donde se condicionó la entrega de recursos a llevar comportamientos afines al partido en el poder³⁴⁹.

Ahora bien en cuanto a los elementos contemplados en nuestra indagación se constataron las limitaciones para llevar a cabo las funciones en materia electoral, así como en la designación de consejeros electorales se han presentado inconformidades respecto al proceso realizado por el INE pues las etapas como la entrevista y el ensayo han sido impugnadas al obtener calificaciones muy bajas personajes con gran trayectoria, las cuales han sido ganadas por un gran número de candidatos.

La destitución de consejeros ha sido también un punto importante, pues ha echado abajo la idea de la supuesta eficiencia de un ente no político para integrar los Consejos Locales, es posible que debido a ello ha intentado “defender” a los consejeros ante las destituciones, mientras que el TEPJF ha ordenado aplicar la normativa luego de sendas impugnaciones (como se ve más arriba).

La asignación de RP ha sido un tema sin conflictos y que ha sido particularmente relevante al aplicar los criterios de paridad. Destaca el caso del IEEM en 2018 cuando asignó 10 diputados a Morena y fue ratificado por el TEPJF. Con lo cual se evidenció un trabajo imparcial.

³⁴⁹ Véase entrevista a Marco Baños, realizada por Irma Méndez de Hoyos y Nicolás Loza, el 2 de mayo de 2017 consultada el 14 de agosto de 2019 en <https://www.youtube.com/watch?v=H61fotFuRt8&t=729s> min 5:00

Epílogo. Los vientos de la reforma en ciernes: el fin del federalismo electoral y el surgimiento de la centralización

La iniciativa de reforma electoral de 2019 presentada por el diputado Sergio Gutiérrez Luna de Morena ha puesto en la mesa de análisis la viabilidad de los Organismos Públicos Electorales Locales debido a cuestiones económicas.

La propuesta del partido en el gobierno pretende eliminar a los Oples, bajo la premisa de “austeridad republicana” que ha establecido el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Con el objetivo de reducir costos y enfocarlos a áreas más importantes para las políticas del gobierno federal, se ha sostenido que el INE es capaz de realizar de manera eficiente las tareas que realizan los OPLES:

El actual esquema de 32 OPLES no parece caminar en el sentido ni de la simplicidad, ni de la eficacia. Si bien la organización de las elecciones nunca ha sido un tema sencillo, el INE ha demostrado ser capaz de llegar hasta las comunidades más remotas de México, instalar casillas en todas las localidades y llevar a cabo el proceso electoral federal de principio a fin en todos los municipios del país...³⁵⁰

Las estructuras que reemplazarían a los OPLES serían Consejo Locales en cada estado integrados al INE, cuyos miembros serían designados por la Cámara de Diputados. Lo cual llevaría a un control del partido mayoritario de todos los Consejos en el país, ello demuestra que bajo la justificación de ahorrar en materia electoral se encuentra el objetivo de controlar a los organismos electorales.

Al respecto se han llevado a cabo un conjunto de mesas de análisis en la Cámara de Diputados en junio del presente año, en donde se contrapusieron dos opiniones encontradas: la minoritaria que apoya la desaparición de los Oples (de los representantes populares de morena y algunos funcionarios electorales como Roberto Ruiz Saldaña y Pamela San Martín entre otros), y la mayoritaria (de expertos y funcionarios electorales) en donde plantearon los retos que implicaría la nacionalización del esquema electoral³⁵¹.

³⁵⁰ Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5233-II, jueves 7 de marzo de 2019, Que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Sergio Carlos Gutiérrez Luna, del Grupo Parlamentario de Morena.

³⁵¹ Cámara de Diputados, Boletín Importante, analizar sistema electoral para emprender cambios, 12 junio 2019, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Junio/12/1796-Importante-analizar-sistema-electoral-para-emprender-cambios>

Cabe mencionar que en dichos foros, a pesar de que pretendían ser expresiones de “parlamento abierto” resultaron ser sumamente limitados para los participantes y para la ciudadanía en general quien no podía acceder en la mayoría de las ocasiones a las mesas donde se discutían las propuestas. Por lo anterior, el diputado Sergio Gutiérrez Luna se comprometió a establecer “mesas de trabajo” con los funcionarios electorales de los organismos locales para permitir que expusieran más a detalle sus inquietudes, en dichas sesiones se llegó a una conclusión general por parte de los funcionarios locales: otorgarle a los Oples autonomía presupuestaria³⁵².

El control de los Ejecutivos locales se ha hecho patente en la asignación de presupuestos cada vez más limitados así como en ocasiones se ha evitado asignarles recursos a pesar de que se debía contar con presupuesto por ser año electoral (ver anexo I). Lo anterior se acentuó a partir de la reforma electoral de 2014 en donde se evitó considerar el tema como uno susceptible de ser asegurado en lo federal.

Para un análisis más afinado sobre la autonomía e importancia de los Oples, este trabajo resulta de especial interés para los tomadores de decisiones así como el público especializado interesado en analizar la pertinencia de la reforma que pretende eliminarlos.

³⁵² Cámara de Diputados, Boletín 1857, Autonomía presupuestaria de los OPLE, principal planteamiento de consejeros locales a diputados, 25 de junio 2019
<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Junio/25/1857-Autonomia-presupuestaria-de-los-OPLE-principal-planteamiento-de-consejeros-locales-a-diputados>

Referencias

Bibliografía

CAPÍTULO 1

- ARRANZ LARA, Nuria, Relaciones entre los órganos electorales federales y los órganos electorales estatales en la normatividad electoral mexicana, en Orozco Henríquez J. Jesús (comp.), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI*, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo II, TEPJFIFE, 1999, 419-424.
- ASTUDILLO, César y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México, UNAM-IIIJ/IEPC Jalisco, 2010, p. 39
- BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002, 157 p.
- BOBBIO, Norberto, *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 2005, 115 p.
- BIRCH, Sarah, *Electoral Management Bodies and the Electoral Integrity: Evidence from Eastern Europe and the Former Soviet Union*, University of Essex, 2007, 20 p.
- CÁLAME, Pierre, *La ingeniería institucional: la confección y el funcionamiento de las instituciones*, París, Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza, 2006.
- COBB, Roger W. and Charles D. Elder, The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory, *The Journal of Politics*, Vol. 33, No. 4 (Nov., 1971)
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, 1996, 640 p.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, 459 p.
- DUVERGER, Maurice, “La influencia de los sistemas electorales en la vida política”, en: Varios autores, *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 37-76.
- ESTÉVEZ, Federico y Eric Magar, “Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico’s Federal Election Institute”, *Electoral Studies* 27, 2008, pp. 257-271
- FAUSTINO TORRES, Antonio, *Los órganos electorales administrativos en México y los problemas de su autonomía: los casos del IEDF e IEEM*, México, IEEM, serie Investigaciones jurídico y político electorales, IEEM, (en prensa).
- GOODIN, Robert E., *Teoría del diseño institucional*. Barcelona, Gedisa, 2003, Colección Ciencia Política, 351 p.
- GÓMEZ TAGLE, Silvia, “El reformismo electoral mexicano: límites y perspectivas”, en *Revista Estudios Sociológicos*, México, IIS-UNAM, 1998, núm. 46, pp. 147-171.

- GÓMEZ TAGLE, Silvia y Ma. Eugenia Valdés (coords.), *La geografía del poder y las elecciones en México*, México, IFE-Plaza y Valdés, 2000, 316 p.
- GOODIN, Robert E. *Teoría del diseño institucional*. Barcelona, Gedisa, 2003, Colección Ciencia Política, 351 p.
- HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto, “Organismos electorales, en *Diccionario Electoral*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), San José, Costa Rica, 1989.
- HERRERA MONTELONGO, Judith, (2008), “Repensar la democracia y la calidad de su ejercicio”, en Gatica Lara, Ignacio, *et al.*, *Poder, actores e instituciones. Enfoques para su análisis*, México, UAM-X, p. 125-153.
- HUNTINGTON, Samuel, *La tercera ola: democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós, 1974, 336 p.
- JARAMILLO, Juan, “Los órganos electorales supremos”, en Dieter Nohlen, *et. Al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, 2007, 371-336
- LARA, Ignacio, *et al.*, *Poder, actores e instituciones. Enfoques para su análisis*, UAM-X, México, 2008, pp. 125-153.
- LÓPEZ-PINTOR, Rafael, *Administración electoral y consolidación democrática*, Lima, IDEA, 2004, 47 p.
- LÓPEZ MONTIEL, Gustavo, “La construcción de la democracia desde los organismos electorales en México”, en López Montiel, Gustavo (coord.), *Los procesos electorales desde la perspectiva local. Trayectorias, retos y aportaciones de los organismos estatales electorales y del Distrito Federal*, Colección Sinergia, Num. 9, IEDF, México, 2009, 81-102
- MENY, Ives, “Las políticas del mimetismo institucional” en *Política y gobierno*, vol 5, núm. 1, 2006, pp. 5-28
- MIRÓN LINCE, Rosa María, *Democracia en clave electoral. La ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*, México, TEPJF, 2011, 84 p.
- MORLINO, Leonardo, *Democracia y democratizaciones*, CEPCOM, México, 2005, 339 p.
- MORENO RAMÍREZ, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005, 99 p.
- MOZAFFAR, Shaheen and Andreas Schedler, “The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction” *International Political Science Review*, Vol. 23, No. 1, (Jan., 2002), pp. 5-27
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, México, FCE, 1997, 516 p.
- NOHLEN, Dieter, *Instituciones políticas en su contexto, Las virtudes del método comparativo*. Santa Fé, Rubinzal-Culzoni Editores, 2007, 264 p.
- O'DONNELL, Guillermo “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”, *Desarrollo Económico*, Vol. XXXIII, n. 130, 1993, 32p.

- [Recuperado el 10 de marzo de 2016 de <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/deluca/odonnell.pdf>]
- PASTOR, Robert A., “El papel de la Administración electoral en las transiciones democráticas: implicaciones para la política y la investigación”, en Eisesntadt, Todd y Luis Miguel Rionda, (Coords), *Democracia observada: las instituciones electorales locales en México*, Universidad de Guanajuato, 2007, pp. 3-40
- GUY Peters, *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 2003, 351 p.
- PIPPA, Norris, *Why electoral integrity matters*, New York, *Cambridge University Press*, 2014, 297 p.
- PUHLE, Hans-Jurgen, “Problemas de la consolidación democrática y democracias defectuosas”, en *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*. México: El Colegio de México/Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD)/UNAM, 2004, pp. 15-46
- RAE W., Douglas, “La ley electoral como un instrumento político”, en: *Zona Abierta*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, No. 110-111, 2005, pp. 87-104.
- REVELES, Francisco, *Partidos políticos en México. Apuntes teóricos*, México, Gernika, 2008, 269 p.
- REVELES, Francisco, “Repensando el papel de los órganos electorales en el proceso de democratización en México”, en *Revista Sinergia*, México, IEDF, noviembre de 2009, núm. 9, p. 51-80
- ROSAS, Guillermo, “Trust in elections and the institutional of electoral authorities: Evidence from Latin America”. *Electoral Studies* 29, Department of Government, University of Essex UK, 2010,
- SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia. Los problemas clásicos*, México, Alianza, 1989.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, España, 1992, 450 p.
- SCHUMPETER, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper, 1947, 431 p.
- TORRICO TERÁN, Mario Alejandro, “Gobernanza electoral y confianza ciudadana en el Estado de México”, en *Espiral*, Estudios sobre Estado y Sociedad, vol. XXII, núm. 62, enero/abril 2015, Universidad de Guadalajara, pp. 101-138
- VIDAL DE LA ROSA, Godofredo, “Teoría democrática. Joseph Schumpeter y la síntesis moderna”, en *Argumentos*, UAM-X, año 23, núm. 62, enero-abril 2012, pp. 177.199.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- WALL, Alan, et al., *Electoral management design: The international IDEA handbook*, Sweden, IDEA, 2006, 223 p.

Recursos electrónicos

Autoridades electorales en México, Manual, TEPJF, abril de 2011, [disponible en http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual_autoridades.pdf]

ACKERMAN, John, *Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina*, IJ-UNAM, 3-21 Recuperado el 10 de marzo de 2016 de <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2834/5.pdf>

CASTELAZO, José R., entrevista “Organismos Constitucionales Autónomos”, p. 6 Recuperado el 10 de marzo de 2016 de <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/semanales/boletinmartes8.pdf>

CONSTANT, Benjamín, “De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”, en Revista Anuario Jurídico, p. 424. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2124/16.pdf> (consultado el 2 de diciembre de 2012)

ESCRICHE, Joaquín Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, recuperado el 10 de marzo de 2016 biblio.juridicas.unam.mx/

CAPÍTULO 2

BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, 590 p.

CARTA DE POLÍTICA MEXICANA, *crisis de los órganos autónomos, democracia en riesgo*, año xxii, vol. xxiii, núm. 564. 2013, 65 p.

CORONA ARMENTA, Gabriel, "La experiencia de los gobiernos divididos en el Estado de México: un análisis a partir de los resultados electorales de 2005 y 2006", en: "Apuntes Electorales", Revista del Instituto Electoral del Estado de México, Año VI, Número 28, abril-junio 2007, pp. 11-26.

EASTON, David, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorroutu, 1969, 186 p.

FAUSTINO TORRES, Antonio, “El régimen del partido hegemónico y las reformas electorales en México”, en: La gaceta de ciencia política, año 9, núm. 2, otoño/invierno, México, ITAM, 2012, pp. 107-125.

FLORES VERA, Juan Antonio, Marianna Jaramillo Aranza y Héctor Zamitiz Gamboa, (coords.) (2010) *La actuación de los consejeros electorales del IFE: observación electoral 2009: informe*, México, Fundación Estado y Sociedad, 224 p.

HUCHIM MAY, Eduardo *Cinco desafíos del IFE y una discutible resolución* en John Ackerman (coord.) “Elecciones 2012: en busca de la equidad y la legalidad, IJ-UNAM, Senado de la República LXI Legislatura, México, 2011, pp. 215-224

MÉNDEZ DE HOYOS, Irma, “Política electoral e independencia en la organización de las elecciones: el Instituto Federal Electoral”, en Méndez, José Luis (coord.) Los grandes problemas de México, Políticas públicas, Vol. XIII, El Colegio de México, México, 2010, 379-409.

MIRÓN LINCE, Rosa María, "2 de julio en el Distrito Federal: el desempeño electoral de los partidos políticos", en: MEYENBERG, Yolanda (coord.), "El 2 de julio:

- reflexiones posteriores", México, FLACSO/ UAM/ UNAM-IIS, 2001, pp. 363-393.
- MIRÓN LINCE, Rosa María, "La IV Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el gobierno de la ciudad", en: ESPINOZA TOLEDO, Ricardo y Jeffrey WELDON (Coords.), "Para qué sirve el Poder Legislativo", México, UAM/ Universidad de Colima/ M.A.Porrúa/ Cámara de Diputados, 2007, pp. 507-530.
- MORALES, Rodrigo, "La inviabilidad de la conformación de los instrumentos electorales para el Distrito Federal", en: IEDF, "Memoria del ciclo de mesas redondas competencia política, geografía electoral y registros de población", México, IEDF, 2003, pp. 103-119.
- RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio y Carlos Sirvent, *Instituciones electorales y partidos políticos en México*, México, Jorale Editores, 2005, 252 p.
- SIRVENT GUTIÉRREZ, Carlos, "La Reforma Política del Distrito Federal", en: FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José, (et. al.), "Análisis y perspectiva de la reforma política del Distrito Federal", México, IEDF, 2001, pp. 155-167.
- SIRVENT, Carlos, "Las instituciones electorales a prueba: reformas pendientes", en PESCHARD, Jacqueline, *2 de julio. Reflexiones y alternativas*, México, UNAM, 2007, 335 p.
- UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín, *Órganos constitucionales autónomos* en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, 2010, 253-264.
- VALDÉS VEGA, María Eugenia, "Distrito Federal", en: GÓMEZ TAGLE, Silvia (coord.), "1994. Las elecciones en los estados", México, La Jornada/ UNAM-CEIICH, Vol. I, 1997, pp. 231-250.

Documentos

- Reformas constitucionales en materia electoral publicadas en el Diario Oficial de la Federación, en las fechas: 06/04/1990, 03/09/1993, 19/04/1994, 22/08/1996, 13/11/2007
- Reformas al Cofipe en materia electoral publicadas en el Diario Oficial de la Federación, en las fechas: 15/08/1990, 24/09/1993, 18/05/1994, 22/11/1996, 14/01/2008
- Reglamento del IFE en materia de Transparencia y acceso a la información pública, 2011

CAPÍTULOS 3 y 4

Bibliografía

- ALARCÓN OLGUÍN, Víctor, *Fórmulas de representación proporcional en el Distrito Federal 1988-2012*, México, TEDF, 2014

- ÁVILA, Alfonsina “Armando Trueba Uzeta, nuevo consejero ciudadano del IEEG” en Zona franca, diario online, 11 octubre 2012, recuperado de <https://zonafranca.mx/zfreporte/armando-trueba-uzeta-nuevo-consejero-ciudadano-del-ieeg/>
- ARELLANO CASTRO, Ricardo, *El sistema político del Estado de México: surgimiento, consolidación y cambio*, Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2003, 204 p.
- ARREOLA AYALA, Álvaro, *Legislación Electoral en el Estado de México, siglos XIX, XX y XXI*, tres tomos, México, IEEM, 2003.
- ARREOLA AYALA, Álvaro, (Coord.) *Comportamiento político y tendencias electorales en el Estado de México*, Toluca, IEEM, 2003, 324 p.
- ARZUAGA, Javier e Igor vivero, “Transición política y sistema electoral en el Estado de México (1996-2005)”, en: Peschard, Jacqueline, *El federalismo electoral en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2008, pp. 455-496
- BECERRA, Ricardo Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, FCE, p. 218
- BECERRA CHÁVEZ, Pablo Xavier, El Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales, en González Madrid, Miguel, Escamilla Cadena, Alberto, *El nuevo sistema político electoral mexicano 2015*, UAM-I, 2015
- CASTILLO SANDOVAL, Jesús y José Sánchez Fabian, “Fortalecimiento de la autoridad electoral estatal a través de la competitividad y alternancia política en el Estado de México. 2012”, en Luis J. Molina Piñeiro *Et. al.*, (Coords), *Las elecciones presidenciales 2012*, México, IEEM/UNAM, 2013, pp. 453-484
- CANTÚ, Jesús, Órganos electorales partidizados, Proceso, 16 julio 2013 <https://www.proceso.com.mx/347527/organos-electorales-partidizados-2>
- CARRILLO TEJADA, Melesio, Designan a nuevos consejeros del IEV, El Dictamen, Primera Sección, 25 de enero de 2013
- CARRILLO TEJADA, Melesio, Impugnarán comisiones en el IEV, El Dictamen, Sección Estado, 22 de enero del 2009
- CARRILLO TEJADA, Melesio En quinto periodo extraordinario designan legisladores a consejeros electorales, El Dictamen, Sección Local, 19 de octubre de 2005
- CARRILLO, Melesio, Aprobados por unanimidad los 10 comisionados electorales, El Dictamen, Sección Local, 23 de marzo de 1997
- CARRILLO TEJADA, Melesio, Aprobados los comisionados ciudadanos, Local El Dictamen, 8 de febrero de 1995, Portada
- CARRILLO, Melesio, Aprobados por unanimidad los 10 comisionados electorales, El Dictamen, Sección Local, 23 de marzo de 1997
- CORONA ARMENTA, Gabriel, “Elecciones sin libertad y el triángulo de las cifras oficiales”, en Bernardo Barranco (coordinador) *El infierno electoral El fraude en el Estado de México y las próximas elecciones de 2018*, México Grijalbo, 2018,
- COYOTECATL, Rosamaría, “Impugnarán PAN y PRD el Acuerdo que aprobó el IEE”, El sol de Toluca, Política, 26 de noviembre de 1996
- COYOTECATL, Rosamaría, “La oposición al PRI será mayoría en la Legislatura”, El sol de Toluca, Política, 3 de diciembre de 1996
- COYOTECATL, Rosamaría “La resolución es un Estado de Derecho: SE”, El sol de Toluca, 4 de diciembre de 1996

- DÍAZ JIMÉNEZ, Oniel e Igor Vivero Ávila, “Competitividad en el sistema de partidos, 1990-2009” en Nelson Arteaga Botello, Juan Carlos Patiño e Ivett Tinoco García (Coords.), *Ciudadanía, participación política y procesos electorales en el Estado de México*, México, UAEM, pp. 326-339.
- DÍAZ JIMÉNEZ, Oniel e Igor Vivero Ávila, “Competitividad en el sistema de partidos, 1990-2009” en Nelson Arteaga Botello, Juan Carlos Patiño e Ivett Tinoco García (Coords.), *Ciudadanía, participación política y procesos electorales en el Estado de México*, México, UAEM
- DÁVILA, Ismael, *El Mexicano*, Mexicali, Elige el Congreso magistrados al Tribunal de Justicia Electoral y de Consejeros Ciudadanos. Sección 4, 17 diciembre 2000
- DÁVILA, Ismael, *Llamado a Consejeros Ciudadanos*, *El Mexicano* Mexicali, 9 enero 1998, Sección A
- ESPINOZA VALLE, Víctor Alejandro, “Baja California: reglas electorales y alternancia política”, en: Peschard, Jacqueline, *El federalismo electoral en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2008
- El nuevo modelo electoral mexicano en acción. Memoria del proceso electoral en Guanajuato 2014-2015
- FLORES DÍAZ, Jorge Gerardo y Antonio Faustino Torres, “Los órganos electorales estatales y la reforma política de 2013”, en *Apuntes Electorales*, IEEM, enero-junio 2014, número 50, pp. 129-159.
- GARCÍA CARINA, Acata INE sentencia y destituye a consejera de Colima, *El Universal*, Sección Política, 16 de noviembre de 2016
- GONZÁLEZ, Claudia, TEPJF devuelve a Morena 10 pluris, *El Universal*, 2 de septiembre de 2018 <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/edomex/tepjf-devuelve-morena-10-pluris>
- HERAS, Antonio, Asume cargo nuevo titular del CEE de BC, *La Jornada*, 28 de enero de 2007
<https://www.jornada.com.mx/2007/01/28/index.php?section=estados&article=031n1est>
- HERNÁNDEZ VICENCIO, Tania, *De la oposición al poder. El PAN en Baja California, 1986-2000*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2001
- HUERTA, Violeta, “Reasigna IEEM 10 diputados plurinominales; es un atraco, afirma Morena”, lunes 13 de agosto 2018
<https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/reasigna-ieem-10-diputados-plurinominales-es-un-atraco-afirma-morena-1913230.html>La jornada, 10 de septiembre 2000
- JIMÉNEZ VEGA, Jesús, *La Voz de la Frontera*, Héctor Martínez presidirá el CEE, Información general 14 enero 1998
- JIMÉNEZ JACINTO, Rebeca, PRD y Morena impugnan elección en Edomex, *El Universal*, Metrópoli, 13 agosto 2017
<https://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/edomex/2017/08/13/prd-y-morena-impugnan-eleccion-en-edomex>
- JIMÉNEZ, Horacio y Ariadna García, “Se acordó con gobierno reforma electoral: PAN”, *El Universal*, Nación, miércoles 13 de noviembre de 2013
- HUMPHREY JORDAN, Carla A., “Las elecciones presidenciales en 2012. Normalidad democrática electoral por la nacionalización judiciadizable: ¿nacionalización o federalización de las competencias electorales en México?”, en Luis J. Molina

- Piñeiro *Et., al.*, (Coords), *Las elecciones presidenciales 2012*, México, IEEM/UNAM, 2013, pp. 413-452.
- MÉNDEZ DE HOYOS, Irma y Loza Otero (coordinadores), *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*, México, Flacso, 2013, 253 p.
- MIRÓN LINCE, Rosa María, “El código electoral del Distrito Federal ¿Legislación a la medida?”, en Peschard, Jacqueline, (coord.) *El federalismo electoral en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/FCPyS-UNAM, 2008, pp. 259-308.
- MIRÓN LINCE, Rosa María, (2011a) *Democracia en clave electoral: la ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*, México, TEPJF, 84 p.
- MIRÓN LINCE, Rosa María (2011b) “La compleja autonomía del Instituto Electoral del Distrito Federal”, en Reveles Vázquez, Francisco, *Los partidos políticos en el Distrito Federal: avances, estancamientos y retrocesos*, México, Gernika/FCPyS-UNAM, 419-442.
- NORTH, Douglas, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge, 1990, 152 p.
- PESCHARD, Jacqueline, (coord.) *El federalismo electoral en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/FCPyS-UNAM, 2008, 683 p.
- PEÑA CECEÑA, Erasmo, Congelan los panistas nombramientos del CCE, *La Voz de la Frontera*, Información general, 13 diciembre 2000
- Procedimientos Administrativos Sancionadores Especiales y Ordinarios en Materia Electoral y de Remoción de Consejeros Electorales <https://inter-app.ife.org.mx/quejas-transparencia/app/tablas.jsessionid=pX-tYXYX0vuq4mbzT6OmSra8?execution=e1s1>
- PRD, Iniciativa presentada por Diputados del Grupo Parlamentario del PRD de la LXII Legislatura. Fecha de publicación en Gaceta Parlamentaria: 24 de septiembre de 2013.
- REVELES VÁZQUEZ, Francisco (Coord.), *Los partidos políticos en el Distrito Federal: avances, estancamientos y retrocesos*, México, Guernika/FCPyS-UNAM, 2011, 503 p.
- REVELES VÁZQUEZ, Francisco “Epílogo: el sistema de partidos dominante en el Distrito Federal”, en Reveles Vázquez, Francisco (Coord.), *Los partidos políticos en el Distrito Federal: avances, estancamientos y retrocesos*, México, Guernika/FCPyS-UNAM, 2011
- REYES, Adriana, “TEPJF reasigna cuatro diputaciones “puris” a Morena en el Edomex”, *El financiero*, 22 de agosto de 2018
<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/tepjf-reasigna-cuatro-diputaciones-pluris-a-morena-en-el-edomex>
- RIVERA VELÁZQUEZ, Jaime, “Del federalismo al centralismo electoral: Desempeño de los organismos públicos locales después de la reforma constitucional de 2014”, en Ugalde, Luis Carlos, Said Hernández, *Fortalezas y debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Perspectiva federal y local*, México, INTEGRALIA/TEPJF, 2017
- Redacción, “Hernández Ornelas nuevo presidente del Instituto Electoral de Guanajuato”, en *Proceso*, 12 enero 2008, recuperado de

- <https://www.proceso.com.mx/195970/hernandez-ornelas-nuevo-presidente-del-instituto-electoral-de-guanajuato>
- Redacción “Echan abajo a consejero del Instituto Electoral de Guanajuato”, en Proceso, 21 enero 2009, recuperado de <https://www.proceso.com.mx/112149/echan-abajo-a-consejero-del-instituto-electoral-de-guanajuato>
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Octavio, *La institucionalización de la competencia política y electoral del Distrito Federal 1996-2000*, tesis de licenciatura, UAM, 2000, 100 p.
- LIZCANO RAMÍREZ, Francisco y Ruperto Retana Ramírez, *Estado de México y democracia en los albores del siglo XXI*, Toluca, IEEM/UAEM, 2010, 229 p.
- MEJÍA ESCALONA, Guadalupe, Recurso contra la resolución del TE por las ocho plurinominales, El sol de Toluca, Estado de México, 4 diciembre 1996
- MEJÍA ESCALONA, Guadalupe, Propone CCQ pacto de civilidad política, El sol de Toluca, Estado de México, 6 diciembre 1996
- OSORIO, Eduardo, “Ahora el debate por las plurinominales”, El sol de Toluca, Política, 18 de noviembre de 1996
- ORTIZ LOBATO, Pompeyo, Opinión ZIG- Zag, El Dictamen, Sección Local, 24 de marzo de 1997
- SALAMANCA GUADARRAMA, Miguel, *Análisis comparativo en materia electoral de las constituciones y legislaciones en materia electoral de los estados de la república mexicana*, dos tomos Toluca, IEEM 2005.
- UGALDE, Luis Carlos, *Así lo viví. Testimonio de la elección presidencial de 2006, la más competida en la historia moderna de México*, México, De Bolsillo, 2012, 454 p.
- VILLARREAL MARTÍNEZ, Juan Carlos, *Participación y resultados electorales en el Estado de México de 1996-2012*, Estado de México, IEEM, 2012, 168 p.
- VILLARREAL MARTÍNEZ, Juan Carlos, *La formación y características de la élite política priista contemporánea: el caso del Estado de México (1996-2012)*, Estado de México, IEEM, 2013, 127 p.

Documentos

- Actas, 11 de abril del 2000 y 8 de septiembre de 2008. Disponible en el página electrónica del IEDF (recuperado el 10 de marzo de 2016 de <www.iedf.org.mx/>)
- Acción de inconstitucionalidad 5/99 (Diario Oficial de la Federación, 26 de abril 1999)
- Acta de sesiones Consejo General del IEDF, del 5 de julio de 2000 ACT-33-EXT-27-050706
- Acta de sesiones de Consejo General del IEDF de 9 DE JULIO 2003 ACT-27-EXT-21-090703
- Acta de sesiones de Consejo General del IEEM, (acuerdo 65) 25 de noviembre de 1996 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia del Estado de México).
- Acta de sesiones de Consejo General del IEEG 26 de agosto 1997 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Guanajuato)
- Acta número 15, Sesión Ordinaria del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, del 22 de septiembre de 1995, copia simple obtenida del archivo del instituto
- Acta número 18, Sesión Ordinaria del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral de 25 de agosto de 1998, copia simple obtenida del instituto

Acta de la sesión extraordinaria del Consejo General, de la Comisión Estatal Electoral de 17 de octubre de 2004, copia simple obtenida del instituto

Acta número 38 sesión extraordinaria del Consejo General, de la Comisión Estatal Electoral de 27 de octubre de 2000, copia simple obtenida del instituto

Acta de Sesión de Consejo General, IECM-ACT -EXT -54/23-18

Acta de sesiones del Consejo General del IEBC 16 agosto 2004 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Baja California)

Acta de sesiones del Consejo General del IEBC 30 de septiembre de 2007 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Baja California)

Acta de sesiones del Consejo General del IEBC, 3 agosto 2010 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Baja California)

Acta de sesiones del Consejo General del IEBC, 9 septiembre 2013 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Baja California)

Acta de sesiones del Consejo General del IEBC 14 septiembre 2001 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Baja California)

Acta de sesiones del Consejo General del IEBC 12 agosto 1998 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Baja California)

Acta de sesiones del Consejo General del IEBC 6 septiembre 1995 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Baja California)

Acta de sesiones de Consejo General del IEEG 13 de agosto 2003 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Guanajuato)

Acta de sesiones de Consejo General del IEEG 30 de agosto de 2006 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Guanajuato)

Acta de sesiones del Consejo General del IEEM del 7 de agosto del 2000, (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia del Estado de México).

Acta de sesiones de Consejo General del IEEG 7 de agosto de 2009 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Guanajuato)

Acta de sesiones del Consejo General del IEEM, Sesión Extraordinaria 14 de junio de 2015

Acuerdo aprobado INE/CG165/2014, 30 de septiembre 2014. [Recuperado el 6 de marzo de 2016 de <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-actas/2014/Septiembre/CGex201409-30/CGext201409-30.pdf>]

Acta de Consejo General del IEEM, acuerdo 107, (copia simple obtenida por el portal de transparencia del Estado de México).

Acta Especial/61/19-10-16

Acta 51/2013 Sesión extraordinaria del Consejo General. Archivo del Instituto Electoral Veracruzano

Acta número 57/2010 sesión de cómputo de la circunscripción plurinominal del Consejo General

Acta de sesión del 18 de octubre de 2007,

Acta de Sesión de Consejo General del IEEM del 8 de julio de 2018

Acuerdo N°. IEEM/CG/188/2015

Acta ACT-33-EXT-27-050706

Acta ACT-35-EXT-29-070712 del 7 de julio 2012

Acta CGIIEG/315/2018

Acuerdo CG08/2008, del Consejo General del IFE (18 de enero de 2008)

Acuerdo IEEM/CG/206/2018
Acuerdo INE/CG684/2016
Código Electoral del Distrito Federal de 5 de enero de 1999, 18 enero 2001, 1 y 30 de octubre de 2003, 10 de enero de 2008
Código Electoral del Estado de México de 2 de marzo de 1996, 2 de octubre de 1998, 10 de septiembre de 2008
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 24 de febrero de 1995, 2 de octubre de 1998, 16 de mayo de 2001,
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014
Diario de los debates, Asamblea Legislativa del Distrito Federal en las siguientes fechas: 5/11/1998, 17/11/1998, 15/12/1998, 15/01/1999, 24/02/1999, 27/11/2001, 18/11/2003, 29/11/2003, 12/01/2006, 28/10/2008,
Diario de Debates, H. Poder Legislativo del Estado de México. Secretaría de Asuntos Parlamentarios. Biblioteca José María Luis Mora, 16 de febrero de 1996.
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 3 de junio de 1995, 14 de octubre de 1999, 28 de abril de 2008
Gaceta Oficial del Distrito Federal, Código Electoral del DF, 10/ene/2008
Gaceta del Gobierno del Estado de México, 9 de mayo de 2008 y 1 de marzo 2014
Iniciativa suscrita por Diputados y Senadores del Grupo Parlamentario del PAN de la LXII Legislatura. Fecha de publicación en Gaceta Parlamentaria: 24 de septiembre de 2013.
Instituto Estatal Electoral de Baja California, *Memoria Documental del proceso electoral Baja California 1995*, México, IECB, 1997
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 23 de mayo de 2014 en el Diario Oficial de la Federación
Pacto por México, 2 de diciembre de 2012. Disponible en:
<http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf>
Recurso de apelación emitido por el TEEM el dos de diciembre de 1996, [información obtenida mediante el sistema infoem]
Resolución del TECDMX, TECDMX-JEL-214/2018 Y ACUMULADOS
Resolución del TEPJF SUP-JDC-169/2000Y ACUMULADOS, (consultado en la página del Tribunal)
SENTENCIA relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 26/2004 y sus acumuladas 27/2004 y 28/2004, 29 de diciembre de 2004, recuperado de
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=755103&fecha=29/12/2004
SUP-REC-755/2016, véase Memoria del proceso electoral Baja California, 2015-2016, IEBC
SX-JDC-905/2018 y acumulados
SDF-JRC-138/2012
SUP-RAP-118/2016 y acumulados

SUP-RAP485/2016 Y ACUMULADOS

SUP-RAP-715/2017

SUP-JDC-544/2017,

SUP-JDC-805/2017

SCM-JRC-169/2018 YACUMULADOS

TEDF REA 102 / 2003, TEDF-REA 103/ 2003 y acumulados,

TEPJF reasigna diputaciones de representación proporcional para el Congreso de Baja California, 31 julio 2019, <https://www.te.gob.mx/front/bulletins/detail/3667/0>

TEPJF, Juicio de Revisión Constitucional Electoral, SUP-JRC-0137-2011, 6 julio 2011,

<http://transparencia.teegto.org.mx/resolucion2011/juicios/jrc/SUP-JRC-0137-2011.pdf>

Entrevistas

Entrevista con Mtro. José Woldenberg Karakowsky, en Ciudad Universitaria, Coyoacán, D.F. el 20 de Enero de 2014 realizada por el autor.

Entrevista con Dra. Rosa María Mirón Lince, en Ciudad Universitaria, Coyoacán, D.F. el 23 de Enero de 2014 realizada por el autor.

Entrevista con Dr. Gabriel Corona Armenta, en Ciudad Universitaria, Coyoacán, D.F. el 29 de Enero de 2014 realizada por el autor.

Entrevista con Mtro. Ruperto Retana Ramírez, en el IEEM, Estado de México, el 14 de Marzo de 2014 realizada por el autor.

Entrevista con Dr. Juan Francisco Reyes del Campillo, en la UAM Xochimilco, Distrito Federal el 19 de Marzo de 2014 realizada por el autor.

Entrevista con Mtro. Juan Carlos Villareal Martínez, en el IEEM, Estado de México, el 20 de Marzo de 2014 realizada por el autor.

Entrevista con Dr. Álvaro Arreola Ayala, en el IIS-UNAM, Ciudad Universitaria, Coyoacán, D.F., el 3 de junio de 2014 realizada por el autor.

Entrevista al Dr. Luis Miguel Rionda, en el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 18 de agosto de 2016 realizada por el autor.

Entrevista al Dr. Santiago López Acosta en el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 18 de agosto de 2016 realizada por el autor.

Entrevista al Dr. Leopoldo Alafita, en el Instituto de Investigaciones Histórico Sociales, de la Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, el 6 de marzo de 2019 realizada por el autor.

Entrevista consejera Claudia Zavala Pérez, 13 de julio de 2019, por el autor en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Hemerografía

El Sol de Toluca, 30 de marzo, 1996, 5 de diciembre de 1998, 24 de mayo de 2002, 30 de marzo de 1996, 13 de enero de 2004, 22 de mayo de 2005

El Universal, 14, 17 y 19 de mayo de 2005, 26 de junio de 2010

La jornada 13 y 19 de enero 1999, 1 y 6 de junio de 2002, 10 de septiembre, 26 de noviembre de 2003, 23 de diciembre de 2005, 9 de septiembre de 2008

Proceso, abril de 2006, edición especial número 19.

Páginas electrónicas

www.ieem.org.mx/

www.cddiputados.gob.mx/

www.iedf.org.mx/

www.aldf.gob.mx/

www.cddiputados.gob.mx/

Tesis

ARROLLO ULLOA, Ivabelle, *El diseño del órgano electoral en Jalisco 1917-2005*, tesis para la obtención del grado de licenciada en Ciencia Política, 2006, 82 p.

CALLEJA SÁNCHEZ, Claudia Maribel, 1996. *La reforma política del Distrito Federal*, tesis para obtención del grado de licenciada en Ciencia Política, agosto de 2007, 132 p.

Tesinas

JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Octavio, *La institucionalización de la competencia política y electoral del Distrito Federal 1996-2000*, tesina para la obtención del grado de licenciado en Ciencia Política, UAM, 101 p.

BARAJAS URBINA, María Esperanza, *La transformación del Instituto Federal Electoral, de un aparato del Estado mexicano a un órgano de representación partidista*, tesina para obtener el grado de licenciada en Ciencias de la Comunicación, agosto 2012, 89 p.

Solicitudes de información

Solicitudes de información interpuestas a cada uno de los institutos electorales locales (para solicitar las actas de sesiones de Consejo General), a través del Portal Nacional de Transparencia, con sus respectivos folios: Baja California 17317, Ciudad de México 3300000000317, Estado de México 00003/IEEM/IP/2017, Guanajuato 1579416, Veracruz 10017.

Anexos

Cuadro 1. Diseño institucional del IEDF 1999-2014					
Año	Ubicación dentro del Estado	Autonomía a) Política	Autonomía b) Financiera	Autonomía c) Jurídica (Reglamenta la ley electoral)	Autonomía d) Administrativa
1999	Organismo público dotado de personalidad jurídica (CEDF, art. 52)	El consejo General es integrado por las propuestas que surgen de los grupos parlamentarios sin influencia del Jefe de Gobierno (CEDF, art. 55)	El consejero presidente sometía a consideración del Consejo el proyecto de presupuesto para su aprobación (CEDF, art. 71, j y k)	Sí (CEDF, art. 60, t)	Sí (CEDF, art. 60, a)
2003a	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sí (art. 60, XXVI)	Sin modificaciones
2003b	Sin modificaciones	Sin modificaciones	La Junta Ejecutiva proponía al Consejo General el ante proyecto de presupuesto (artículo 74 Bis)	Sin modificaciones	Sin modificaciones
2005	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sí (art. 60, XXVII)	Sin modificaciones
2008	Sin modificaciones (artículo 86)	Electo por la Asamblea Legislativa por medio de una convocatoria pública (artículo 89)	La Junta Ejecutiva proponía al Consejo General el ante proyecto de presupuesto (artículo 108, IX)	Sí (art. 95 a, b y c)	Sí (art. 95 a, b y c)
2010	Sin modificaciones (art. 16)	Los Consejeros Electorales serán elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea a propuesta de los Grupos Parlamentarios, previa consulta realizada a instituciones académicas y organizaciones vinculadas con la materia electoral (art. 25)	El consejero presidente sometía a consideración del Consejo el proyecto de presupuesto para su aprobación (art. 35, f, 7)	Sí (art. 35)	Sí (art. 35)
2014	La organización de las elecciones locales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público local denominado Instituto Electoral del Distrito Federal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios (art. 123)	Designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (art. 124)			

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local

Cuadro 2. Integración del Consejo General del IEDF 1999-2014

Año	Número de consejeros electorales	Entidad nominadora	Entidad que aprueba las propuestas	¿Mayoría especial para el nombramiento?	Duración del cargo	Organismo que puede remover a los consejeros
1999	1 Consejero Presidente y 6 Consejeros electorales (CEDF, art. 55)	Grupos parlamentarios de la ALDF (CEDF, art. 55, I)	ALDF (CEDF, art. 55, I)	2/3 partes de la ALDF y por sorteo si después de tres rondas de votaciones no se llegara a acuerdo (CEDF, art. 55, I)	7 años improrrogables (CEDF, art. 55, II)	No se contemplaba
2003a	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	La ALDF por el voto de las dos terceras partes (art. 57, d)
2003b	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios
2005	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	La ALDF por el voto de las dos terceras partes (art. 57, e)
2008	Sin modificaciones (art. 89)	Sólo menciona que será resultado de una amplia consulta pública (art. 89)	ALDF (art. 89)	Se añadió que fueran electos de manera escalonada y que no pudieran designarse más de cuatro de un mismo género (Artículo 89)	7 años (art. 89)	La ALDF por el voto de las dos terceras partes (art. 92, V)
2010	Sin modificaciones (art. 25)	A propuesta de los Grupos Parlamentarios, previa consulta realizada a instituciones académicas y organizaciones vinculadas con la materia electoral (art. 25)	Asamblea Legislativa (art. 25)	Serán elegidos, de manera escalonada y sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea (art. 25)	7 años sin reelección (art. 25)	Los Consejeros Electorales están sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades. En caso de incurrir en faltas graves se instituiría una Comisión Jurisdiccional para decidir sobre su permanencia, sanción o remoción (no se señala quien deba iniciar este procedimiento) (art. 29)
2014	Un consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto (LGIPE art. 99)	El Consejo General del INE emitirá convocatoria pública para cada entidad federativa. La Comisión de Vinculación con los OPLES tendrá a su cargo el proceso de designación. La Comisión presentará al Consejo General del INE una lista de hasta cinco nombres por vacante en la entidad federativa (LGIPE art. 101, a, b y e)	Consejo General del INE (LGIPE art. 101, h)	El Consejo General del INE designará por mayoría de ocho votos a los consejeros electorales de los OPLES, especificando el periodo para el que son designados(LGIPE art. 101, h)	Durarán en su encargo siete años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos (CIPE art. 125)	Podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (CIPE art. 125; LGIPE art. 102, 2)

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local

Cuadro 3. Requisitos de elegibilidad de los Consejeros Electorales IEDF 1999-2014					
Año	Experiencia en materia político-electoral	No haber sido candidato a cargo alguno de elección popular	No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político	No haber sido servidor público	¿Prohíbe la actividad política a sus miembros?
1999	Título profesional y experiencia en materia político-electoral (CEDF, art. 56, d)	5 años anteriores a la designación (CEDF, art. 56, h)	5 años anteriores a la designación (CEDF, art. 56, g)	1 año anterior a la designación (CEDF, art. 56, j)	Sí (CEDF art- 57, a)
2003a	Título profesional o formación equivalente y conocimientos acreditables en la materia político-electoral (CEDF, art. 56, d)	1 año anterior (artículo 56, h)	3 años anteriores a la designación (artículo 56, g)	Sin modificaciones	Sin modificaciones
2003b	Poseer al día de la designación título profesional o formación equivalente, y tener conocimientos acreditables en la materia político-electoral (CEDF, art. 56, d)	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones
2005	Título profesional con un año de anterioridad al nombramiento y conocimientos acreditables en la materia político-electoral (Artículo 56. d)	Cinco años anteriores a la designación (Artículo 56. h)	Los cinco años inmediatos anteriores a la designación (Artículo 56, g)	Tres años anteriores a la designación (Artículo 56. j)	Sí (Artículo 57. a)
2008	Título profesional con cinco años de anterioridad al nombramiento y conocimientos acreditables en la materia político-electoral (Artículo 90, IV)	Sin modificaciones (Artículo 90, VIII)	Sin modificaciones (Artículo 90, VII)	Cinco años anteriores a la designación (Artículo 90, X)	Sí (Artículo 92, I)
2010	Tener título profesional con al menos dos años de antigüedad al nombramiento. Contar con conocimientos teóricos o experiencia práctica comprobada en materia político-electoral o de participación ciudadana de cuando menos tres años (art. 26, V y VI)	Dentro de 5 años anteriores a la designación (art. 27, II)	Ser directivo o militante de un partido político o haberse desempeñado como tal dentro de los cinco años anteriores a la designación (Artículo 27, V)	Cinco años anteriores a la designación (Artículo 27, III)	Sí (art. 28, III)

2014	Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura (LEGIPE 100, 2, d)	No haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación (LEGIPE 100, 2, g)	No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cuatro años anteriores a la designación (LEGIPE 100, 2, h; CIPE art. 125)	Cuatro años previos a la designación (LEGIPE 100, 2, J)	Sí (art. 125) Prohíbe la actividad política de los consejeros electorales por dos años posteriores al término de su encargo (CIPE art. 125)
------	---	---	--	---	---

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local

Cuadro 4. Facultades del Consejo General del IEDF 1999-2014

Año	¿Reglamenta la ley electoral?	¿Tiene iniciativa legal?	Facultad de distritación	¿Otorga o extingue personería a partidos políticos?	¿Decide sobre conflictos internos de los partidos políticos?	¿Controla o participa en el control de las finanzas de los partidos?
1999	Sí (CEDF, art. 60, t)	Sí (CEDF, art. 60, s)	Sí (CEDF, art. 60, e)	Sí (CEDF, art. 60, g)	No	Sí (CEDF, art. 30)
2003a	Sí (art. 60, I)	Sí (art. 60, XXV)	Sí (art. 60, V)	Sí (art. 60, XIII)	No	Sin modificaciones
2003b	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	No	Sin modificaciones
2005	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sí (art. 60, V)	Sí (art. 60, XIII)	No	Sin modificaciones
2008	Sí (art. 95 a, b y c)	Sí (art. 95, III)	Sí (art. 95, XV)	Sí (art. 95, XVI y XVII)	No	Sí (art. 95, XVIII)
2010	Sí (art. 35)	Sí (art. 35, II)	Sí (art. 35, XX)	Sí (art. 35, XV)	No	Sí (art. 35, XVIII)
2014			Facultad de CG del INE (CIPE art. 37; LEGIPE art. 44, hh)	Sin modificaciones	No	Sí (CIPE art. 127; LEGIPE art. 104)

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local

Cuadro 5. Servicio Profesional Electoral, Contraloría y Transparencia, IEDF

Año	Servicio Profesional Electoral (SPE)	Contraloría (dependiente de)	Órgano de transparencia
1999	Sí (artículo 64, c)	No contemplado	No contemplado
2003a	Sí (artículo 79)	Se crea la contraloría (artículo 54, c)	No contemplado
2003b	Sin cambio	Sin cambio	No contemplado
2005	Sí (artículo 68)	Sin cambio	No contemplado

2008	Al Consejo General (Artículo 97, II)	Al Consejo General (Artículo 122)	Al Consejo General (Artículo 97, VI)
2010	Sí (artículo 127)	El titular es designado por la Asamblea con base en las propuestas presentadas por las instituciones públicas de nivel superior que residan en el Distrito Federal (art. 85)	Comisión de normatividad y transparencia dependiente del Consejo General (art. 42)

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local

Cuadro 1. Diseño institucional del IEEM 1995-2014					
Año	Ubicación dentro del Estado	Autonomía a) Política	Autonomía b) Financiera	Autonomía c) Jurídica (Reglamenta la ley electoral)	Autonomía d) Administrativa
1995-1996	Organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios (CPELSM, art. 11; CEEM art. 86)	Representación del poder legislativo y consejeros electorales designados por la legislatura; el gobernador propone al presidente del consejo (CEEM; art. 86)	El Consejo General aprueba el anteproyecto de presupuesto de egresos del instituto, elaborado por el presidente del consejo. Una vez aprobado, es puesto a consideración del titular del poder ejecutivo (CEEM, art. 95 y 96)	Expedir los reglamentos interiores que sean necesarios para el buen funcionamiento de instituto (CEEM, art. 95, I)	Expedir los reglamentos interiores que sean necesarios para el buen funcionamiento de instituto (CEEM, art. 95, I)
1998	Organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto Electoral del Estado de México (CPELSM, art. 11)	Todos los consejeros son propuestos por las fracciones legislativas. Asimismo, desaparecen los consejeros del poder legislativo (CEEM; art. 86).	Sin modificaciones (CEEM, art. 95 XXV)	Expedir el estatuto del servicio profesional electoral y los reglamentos interiores que sean necesarios para el buen funcionamiento de instituto (CEEM, art. 95, I)	Expedir el estatuto del servicio profesional electoral y los reglamentos interiores que sean necesarios para el buen funcionamiento de instituto (CEEM, art. 95, I)
1999	(CPELSM, art. 11; CEEM, art. 85)	Sin modificaciones	Sin modificaciones (CEEM, art. 95 XXX)	Sin modificaciones	Sin modificaciones
2008	Sin modificaciones	Sin modificaciones	(CEEM, art. 95 XXVI)	Expedir los reglamentos interiores, así como los programas, lineamientos y demás disposiciones que sean necesarios para el buen funcionamiento del Instituto (CEEM, art. 95, I)	Expedir los reglamentos interiores, así como los programas, lineamientos y demás disposiciones que sean necesarios para el buen funcionamiento del Instituto (CEEM, art. 95, I)

2010	<p>El IEEM es el organismo público, autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales (CPEM art. 11; CEEM art. 78)</p>	<p>Todos los consejeros electorales serán electos por el voto de las dos terceras partes de la legislatura, previa convocatoria pública y mediante el mecanismo que establezca la Junta de Coordinación Política (CEEM art. 86) En su integración participará el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos (CPEM art. 11)</p>	<p>El Consejo General aprobará el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Instituto, a propuesta del Presidente del Consejo General (CEEM art. 95, XXVI)</p>	<p>El Consejo General tiene la atribución de expedir los reglamentos interiores, los programas, lineamientos y demás disposiciones que sean necesarios para el buen funcionamiento del Instituto (CEE art. 95, I)</p>	<p>El Consejo General tiene la atribución de expedir los reglamentos interiores, los programas, lineamientos y demás disposiciones que sean necesarios para el buen funcionamiento del Instituto (CEE art. 95, I)</p>
2014	<p>La organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de Gobernador, Diputados a la Legislatura del Estado y miembros de Ayuntamientos es una función que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y el Organismo Público Electoral del Estado de México, denominado Instituto Electoral del Estado de México, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios (CPEM art. 11; CEEM art. 168)</p>	<p>Todos los consejeros serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (CPEM art. 11; CEEM art. 176)^{(L1) (SEP)}</p>	<p>(CEEM art. 185 XXXI)^{(L1) (SEP)}</p>	<p>(CEEM art. 185 I)</p>	<p>(CEEM art. 185 I)</p>

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local

Cuadro 2. Integración del Consejo General del IEEM 1995-2014

Año	Número de consejeros electorales	Entidad nominadora	Entidad que aprueba las propuestas	¿Mayoría especial para el nombramiento?	Duración del cargo	Organismo que puede remover a los consejeros
1995-1996	Un presidente; cuatro consejeros del poder legislativo; y seis consejeros electorales (CEEM, art. 86)	El gobernador propone al consejero presidente y los demás son propuestos por las fracciones legislativas (CEEM, art. 86).	La Legislatura del Estado (CEEM, art. 86).	Dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura del Estado (CEEM, art. 86).	Dos procesos electorales, pudiendo ser reelectos hasta por un proceso más (CEEM, art. 89).	A solicitud de la mayoría de los miembros de la legislatura, el Tribunal Electoral determinará la remoción del Presidente del consejo. A solicitud del Presidente del consejo, con el apoyo de al menos seis miembros con voz y voto del consejo, el tribunal determinará la remoción de alguno de los consejeros (CEEM, art. 136).
1998	Un presidente y seis consejeros electorales (CPELSM, art. 11; CEEM, art. 86)	Fracciones legislativas (CPELSM, art. 11; CEEM, art. 86)	Se mantiene igual pero se eleva a rango constitucional (CPELSM, art. 11; CEEM, art. 86)	Se mantiene igual pero se eleva a rango constitucional (CPELSM, art. 11; CEEM, art. 86)	Se mantiene igual pero se eleva a rango constitucional (CPELSM, art. 11; CEEM, art. 86)	Sin modificaciones
1999	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	A solicitud del Presidente del consejo, con el apoyo de al menos cuatro miembros con voz y voto del consejo, el tribunal determinará la remoción de alguno de los consejeros (CEEM, art. 136).
2008	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo cuatro años y podrán ser reelectos hasta por un periodo más (CPELSM, art. 11; CEEM, art. 86, III)	La Legislatura del estado, mediante juicio político (CEEM, art. 136)
2010	Sin cambios	Serán electos previa convocatoria pública y mediante el mecanismo que para tal efecto establezca la Junta de Coordinación Política de la propia Legislatura (CPEM, art. 11; CEEM, art. 86) En su integración participará el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos (CPEM art. 11)	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Los consejeros podrán ser removidos del cargo cuando incurran en conductas graves, que sean contrarias a las funciones que este Código les atribuye o a los principios que deben regir el ejercicio de las mismas y los que rigen al servicio público. Para lo cual la Sección de Instrucción y Dictamen de la Legislatura, integrada en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, elaborará dictamen que se someterá a la consideración de la Legislatura erigida en Gran Jurado de Sentencia, bajo las siguientes: a) a solicitud de la mayoría de los miembros de la Legislatura, o del Contralor del Instituto con el apoyo de al menos tres

						integrantes del Consejo con voz y voto; b) a solicitud de tres integrantes del Pleno del Tribunal, o del Contralor del Tribunal con el apoyo de amenos dos magistrados (CEEM art. 347).
2014	Un consejero presidente y seis consejeros electorales (CEEM art. 176)	Designados por el Consejo General del INE (CEEM art. 176)	Designados por el Consejo General del INE (CEEM art. 176)	El Consejo General del INE designará por mayoría de ocho votos al Consejero presidente y a los Consejeros Electorales de los OPLES (LGIPE art. 101, 1. h)	Los consejeros electorales, así como el Consejero Presidente del Consejo General, durarán en su encargo siete años (CEEM art. 179)	La remoción requerirá de ocho votos del Consejo General del Instituto, por alguna de las siguientes conductas graves: a) Realizar conductas que atenten contra la independencia e imparcialidad de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros; b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar; c) Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos; d) Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes; e) Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo; f) Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo, y g) Violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el Instituto en términos de la Base V, Apartado B), inciso a), numeral 5 del artículo 41 de la Constitución. Para los efectos de este inciso se considera violación grave, aquella que dañe los principios rectores de la elección de que se trate (CEEM art. 102 y 103)

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local

Cuadro 3. Requisitos de elegibilidad de los Consejeros Electorales IEEM					
Año	Experiencia en materia político-electoral	No haber sido candidato a cargo alguno de elección popular	No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político	No haber sido servidor público	¿Prohíbe la actividad política a sus miembros?
1995-1996	Poseer título profesional o formación equivalente y tener conocimientos en la materia político-electoral (CEEM, art. 88, IV)	En los últimos cinco años anteriores a la designación (CEEM, art. 88, VIII)	Tres años antes de la designación (art. 88, IX).	No contemplado	Sí (CEEM art. 91)
1998	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones
1999	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones
2008	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Ser titular de secretaría del poder ejecutivo del Estado, ni procurador general de justicia, o subsecretario, a menos que se separe de su cargo con dos años de anticipación al día de su nombramiento (art. 88 XI).	Sin modificaciones
2010	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Los Consejeros Electorales y el Consejero Presidente del Consejo General, durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales, estarán obligados a realizar tareas de investigación, docencia y difusión de la materia electoral y de participación ciudadana (CEEM, art. 91).
2014	Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura (LGIPE art. 100, 2, d)	No haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación (LGIPE art. 100, 2, g)	No haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cuatro años anteriores a la designación (LGIPE art. 100, 2, h)	Amenos que se separara cuatro años previos a la designación (LGIPE art. 100, 2, h)	Añade que esta limitante se extendiera por dos años posterior al término de su encargo (LGIPE art. 100, 4)

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local

Cuadro 4. Facultades del Consejo General del IEEM 1995-2014						
Año	¿Reglamenta la ley electoral?	¿Tiene iniciativa legal?	Facultad de distritación	¿Otorga o extingue personería a partidos políticos?	¿Decide sobre conflictos internos de los partidos políticos?	¿Controla o participa en el control de las finanzas de los partidos?
1995-1996	Sí (CEEM, art. 95, I)	No	Sí (CEEM; art. 95, XXVIII).	Sí (CEEM, art. 95, VIII).	No	Sí (CEEM, art. 95, XIII).
1998	Sin modificaciones	No	Sin modificaciones	Sin modificaciones	No	Sin modificaciones
1999	Sin modificaciones	No	Sí (CEEM; art. 95, XXXVI)	Sí (CEEM, art. 95, XIII).	No	Sí (CEEM, art. 95, XVII).
2008	Sin modificaciones	No	Se eleva a rango constitucional (CPELSM, art. 11; CEEM art. 95 XXXI)	Sí (CEEM, art. 95, IX)	No	Se mantiene igual pero se eleva a rango constitucional (CPELSM, art. 11; CEEM, art. 95, VIII)
2010	Sin modificaciones	No	Sin modificaciones	Sin modificaciones	No	Sin modificaciones
2014	(CEEM art. 185, I)	No	Corresponde al Instituto Nacional Electoral para los procesos federales y locales el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales (LGIPE art. 41 Apartado B, a) 2)	(CEEM art. 185, X)	No	Supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos y sus prerrogativas (CEEM art. 185, XIX)

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local

Cuadro 5. Servicio profesional, Contraloría y Transparencia IEEM 1995-2014			
Año	Servicio Profesional Electoral (SPE)	Contraloría (dependiente de)	Órgano de transparencia
1995-1996	Los órganos electorales dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional (CPELSM, art. 82)	No	No
1998	Para el desempeño de sus actividades, el instituto contará con el personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional (CEEM, art. 82)	No	No
1999	Sin modificaciones	La unidad de contraloría interna estará adscrita al consejo general (CEEM, art. 351)	No
2008	Sin modificaciones	Contraloría adscrita al consejo general. Con autonomía de gestión e independencia técnica en el ejercicio de sus atribuciones (CPELSM, art. 11; CEEM, art. 103)	No
2010	Sin modificaciones	Su titular será nombrado por la Legislatura del Estado en la forma y términos que señale la ley (CPELSM, art. 11; CEEM, art. 103)	No

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local

Cuadro 1. Diseño institucional del IEEG 1994-2014

Año	Ubicación dentro del Estado	Autonomía a) Política	Autonomía b) Financiera	Autonomía c) Jurídica (Reglamenta la ley electoral)	Autonomía d) Administrativa
1994	Órgano público autónomo, dotado de independencia funcional, de carácter permanente, con personalidad jurídica, patrimonio propio y facultad reglamentaria, al que corresponde el ejercicio de la función estatal de organizar los procesos electorales (CEEG art. 46)	El Consejo General estaba integrado por un representante del Poder Ejecutivo, cuatro representantes del Poder Legislativo, cinco Consejeros Ciudadanos propietarios y dos supernumerarios, un secretario, representantes de los partidos políticos con registro que participaran en la elección y el secretario ejecutivo (CEEG art. 52).	Formular y aprobar* su anteproyecto de presupuesto de egresos para su incorporación al proyecto anual de presupuesto de egresos del estado (CEEG art. 63, IV).	(CEEG art. 46)	(CEEG art. 46)
1999	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo. Ya no se mencionaba al secretario ejecutivo, solo al secretario del Consejo, y se señalaba que los consejeros ciudadanos supernumerarios entrarán en funciones para suplir las faltas temporales y definitivas de los propietarios	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido
2002	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido
2008	Sin cambios en artículo y contenido	Se modificó la propuesta de los consejeros ciudadanos como sigue: en la integración del Consejo serán electos tres consejeros ciudadanos propietarios a propuesta del grupo parlamentario que tenga mayor número de diputados, uno a propuesta de la primera minoría y otro, a propuesta de los demás grupos parlamentarios y representaciones parlamentarias, representados en el Congreso del estado. Los consejeros supernumerarios serán electos uno a propuesta del grupo parlamentario mayoritario y otro a propuesta de la primera minoría (art. 56)	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido
2010	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido
2011	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido

2015	El Instituto Estatal estará dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución Federal, la Constitución del Estado y esta Ley (artículo 77)	El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Estatal serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional, por un periodo de siete años, conforme al procedimiento previsto por la Ley General (artículo 83)	Es facultad del Consejo General Formular y aprobar su anteproyecto de presupuesto de egresos, para su incorporación al proyecto anual de presupuesto de egresos del Estado (artículo 92, V)	El Consejo General tiene la facultad de dictar normas y previsions destinadas a hacer efectivas las disposiciones de esta Ley (artículo 92, II)	El Consejo General tiene la facultad de dictar normas y previsions destinadas a hacer efectivas las disposiciones de esta Ley (artículo 92, II)
------	---	--	---	---	---

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local

Cuadro 2. Integración del Consejo General del IEEG

Año	Número de consejeros electorales	Entidad nominadora	Entidad que aprueba las propuestas	¿Mayoría especial para el nombramiento?	Duración del cargo	Organismo que puede remover a los consejeros
1994	Cinco consejeros ciudadanos, cuatro representantes del Poder Legislativo y uno del Ejecutivo (CEEG art. 52)	Los consejeros ciudadanos serán propuestos, tres por los grupos parlamentarios del Congreso del estado (podrán proponer hasta tres nombres cada grupo y en la integración solo podrán elegirse dos del mismo partido como máximo) y los dos restantes así como los supernumerarios a propuesta del Ejecutivo estatal (CEEG art. 56)	Congreso del estado (CEEG art. 56)	Dos terceras partes del congreso local (CEEG art. 56)	4 años podrán ser ratificados en su nombramiento (CEEG art. 57)	Una comisión de justicia del consejo general del instituto. Integrada por representantes del poder legislativo y ejecutivo acreditados ante el órgano electoral estatal y por los rectores de las tres universidades con mayor número de alumnos en la entidad. (CEEG art. 379) Son causas de remoción: I. La violación sistemática y reiterada de las disposiciones de este código; II. Cuando se compruebe que no cumple los requisitos que se exige para el cargo; III. Incurrir en falta de probidad o en conducta reiterada que atente contra los principios señalados en el art. 45 de este código; IV. La declaratoria de procedencia que dicte en su contra el Congreso del Estado y, V. La inobservancia de lo previsto en el art. 345 y 346 de este código (CEEG art. 376)
1999	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido
2002	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Se añade que podrán ser ratificados en su nombramiento por una sola ocasión (CEEG art. 57)	Sin cambios en artículo y contenido
2008	Sin cambios en artículo y contenido	Se modificó la propuesta de los consejeros ciudadanos como sigue: en la integración del Consejo serán electos tres consejeros ciudadanos propietarios a propuesta del grupo parlamentario que tenga mayor número de diputados, uno a propuesta de la primera minoría y otro, a propuesta de los demás grupos parlamentarios y representaciones parlamentarias, representados en el Congreso del estado. Los consejeros supernumerarios serán electos uno a propuesta del grupo parlamentario mayoritario y otro a propuesta de la primera minoría (art. 56)	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	El artículo 378 establece que serían los ciudadanos, partidos políticos y órganos electorales los facultados para presentar solicitudes de remoción.
2010	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido

			contenido			
2011	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido
2015	El Consejo General estará integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional y estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz (artículo 82)	El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Estatal serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional, por un periodo de siete años, conforme al procedimiento previsto por la Ley General (artículo 83)	Designados por el Consejo General del Instituto Nacional (artículo 83)	El Consejo General del INE designará por mayoría de ocho votos al Consejero presidente y a los Consejeros Electorales de los OPLES (LGIPE art. 101, 1. h)	7 años (artículo 83)	Los Consejeros Electorales de los OPLES podrán ser removidos por el Consejo General del INE, por incurrir en alguna de las siguientes causas graves: a) Realizar conductas que atenten contra la independencia e imparcialidad de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros; b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar; c) Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos; d) Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes; e) Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo; f) Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo, y g) Violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el Instituto en términos de la Base V, Apartado B), inciso a), numeral 5 del artículo 41 de la Constitución. Para los efectos de este inciso se considera violación grave, aquella que dañe los principios rectores de la elección de que se trate.

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local

Cuadro 3. Requisitos de elegibilidad de los Consejeros Electorales IEEG, 1994-2014

Año	Experiencia en materia político-electoral	No haber sido candidato a cargo alguno de elección popular	No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político	No haber sido servidor público	¿Prohíbe la actividad política a sus miembros?
1994	Preferentemente deberán contar con una formación o experiencia y disposición para garantizar la legalidad, imparcialidad y objetividad de su actuación (CEEG art. 57, VI)	No tener antecedentes de militancia partidaria activa y pública. Ser o haber sido candidato a puestos e elección popular representando a un partido político nacional o estatal (CEEG art. 57, III, B)	No desempeñar o haber desempeñado cualquier cargo de dirigencia dentro de un partido político nacional o estatal (CEEG art. 57, III, A)	No se contempla	Si excepto labores de docencia, los cargos no remunerados en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia cuando no sean incompatibles con el ejercicio de su encargo (CEEG art. 345)
2015	Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura (artículo 83, IV)	No haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los 4 años anteriores a la designación (artículo 83, VII)	No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los 4 años anteriores a la designación (artículo 83, VIII)	No haberse desempeñado durante los cuatro años previos a la designación como titular de secretaría o dependencia del gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la Federación o como de las entidades federativas, ni subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno. No ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador, ni Secretario de Gobierno o su equivalente a nivel local. No ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor o titular de dependencia de los ayuntamientos (artículo 83, X)	No podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Tribunal Estatal Electoral, y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados (artículo 152)

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local

Cuadro 4. Facultades del Consejo General del IEEG 1994-2014

Año	¿Reglamenta la ley electoral?	¿Tiene iniciativa legal?	Facultad de distritación	¿Otorga o extingue personería a partidos políticos?	¿Decide sobre conflictos internos de los partidos políticos?	¿Controla o participa en el control de las finanzas de los partidos?
1994	Dictar normas y previsiones destinadas a hacer efectivas las disposiciones de este código; inclusive aprobar el estatuto del Servicio Profesional Electoral (CEEG art. 63, II)	No	Es facultad del Consejo General del instituto electoral proponer al Congreso local la división del estado en distritos electorales (CEEG art. 370)	(CEEG art. 63, XXI)	No	Si (CEEG art. 63, VI)
2015	El Consejo General tiene la facultad de dictar normas y previsiones destinadas a hacer efectivas las disposiciones de esta Ley (artículo 92, II)	No	Corresponde al Instituto Nacional Electoral para los procesos federales y locales el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales (LGIPE art. 41 Apartado B, a) 2)	El OPLE recibirá la solicitud de los ciudadanos que deseen constituirse en partidos políticos y dará aviso al INE para que realice las verificaciones correspondientes (artículo 27)	No	Sin cambio en contenido (artículo 47, C)

Cuadro 5. Servicio profesional, Contraloría y Transparencia IEEG, 1994-2014			
Año	Servicio Profesional Electoral (SPE)	Contraloría (dependiente de)	Órgano de transparencia
1994	Si (título quinto, art. 129-133)	No contemplado	No contemplado
1999	Sin cambios en artículo y contenido	No contemplado	No contemplado
2002	Sin cambios en artículo y contenido	Órgano auxiliar del Consejo General. Integrado por un consejero ciudadano, quien la presidirá, designado por mayoría de votos de los consejeros ciudadanos, un representante del poder legislativo y un representante de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General, designados por sorteo en sesión de Consejo. (CEEG art. 67)	No contemplado
2008	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	No contemplado
2010	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	No contemplado
2011	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	No contemplado
2015	Dirección de Desarrollo Institucional y Servicio Profesional Electoral (artículo 100)	El titular de la Contraloría será designado por el Consejo General del Instituto Estatal, con el voto de por lo menos cinco de los Consejeros Electorales, a propuesta de instituciones públicas de educación superior en el Estado de Guanajuato (artículo 448)	No contemplado

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local

Cuadro 1. Diseño institucional del IEV 1994-2014

Año	Ubicación dentro del Estado	Autonomía a) Política	Autonomía b) Financiera	Autonomía c) Jurídica (Reglamenta la ley electoral)	Autonomía d) Administrativa
06-oct-94	La Comisión Estatal Electoral es el organismo público depositario de la autoridad electoral, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar elecciones. En el desempeño de esta función se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Este organismo tendrá carácter permanente y autónomo, y estará dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Fijará su domicilio en la capital de la entidad y su ámbito de competencia será el estado de Veracruz-Llave. (Art. 130)	El Consejo General se integrará con los siguientes miembros: I. Por un comisionado de cada partido político que participe en el proceso electoral respectivo, que tendrá derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo General, salvo que el partido correspondiente no hubiere obtenido al menos el uno punto cinco por ciento de la votación total emitida a nivel estatal en la elección inmediata anterior, según sea el caso, de diputados de mayoría relativa o de Ayuntamientos, en cuyo caso su Comisionado sólo tendrá derecho a voz; y II. Por comisionados ciudadanos, con derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo, en número igual al de los comisionados con derecho a voto que puedan designar los partidos políticos. Fungirá como presidente del Consejo General uno de los Comisionados ciudadanos, que será elegido por éstos en acto previo a la sesión de instalación del Consejo General para el proceso electoral correspondiente, pudiendo ser ratificado el que ya estuviere en funciones. Por cada comisionado ciudadano o de partido político propietario ante el consejo general se nombrará a un suplente. (Art. 133)	El Presidente del Consejo tenía la atribución para presentar anualmente ante el CG el proyecto de presupuesto de la comisión estatal, remitiéndolo una vez aprobado al gobernador para su consideración (art. 138)	El CG tiene la atribución de expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento de la Comisión y sus órganos internos (art. 136)	El CG tiene la atribución de expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento de la Comisión y sus órganos internos (art. 136)
19-oct-00	El Instituto Electoral Veracruzano es un organismo autónomo de Estado, de funcionamiento permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica, presupuestal y de gestión, responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos (art. 80)	Cinco consejeros electorales con derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo General; un representante por cada uno de los partidos políticos que cuenten con registro, con derecho a voz pero sin voto (art. 83)	Conocer y aprobar el proyecto de presupuesto del IEV a más tardar la primera decena del mes de noviembre, mismo que será presentado al Congreso del Estado para su aprobación definitiva (art. 89, XXXIII)	El Consejo General del IEV tendrá la atribución de expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del Instituto y sus órganos (art. 89, II)	El Consejo General del IEV tendrá la atribución de expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del Instituto y sus órganos (art. 89, II)
31-dic-04		En los años en que no se celebren procesos electorales, el Consejo General se integrará con los representantes de los partidos políticos registrados y será presidido por el Secretario Ejecutivo, todos con derecho a voz y voto, a efecto de ejercer exclusivamente las atribuciones señaladas en las fracciones I, VI en lo referente al otorgamiento de registro de los partidos, agrupaciones y asociaciones políticas; las de las fracciones VIII, XII, XIV en lo relativo a los trabajos técnicos para la preparación, organización y desarrollo de los plebiscitos y referendos, y las de las fracciones XXIX, XXXII, XXXIII, todas las del artículo 89 de este Código (art. 83)			
17-oct-05		Cinco consejeros electorales con derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo General; un representante por cada uno de los partidos políticos que cuenten con registro, con derecho a voz pero sin voto (art. 83) -Acción de inconstitucionalidad 3/2005 promovida por el PRD-			

09-oct-06	El IEV es un organismo autónomo de estado, de funcionamiento permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica, presupuestal y de gestión, responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos (art. 114)	Cinco consejeros electorales con derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo General; un representante por cada uno de los partidos políticos que cuenten con registro, con derecho a voz pero sin voto (art. 117)	El Consejo Estatal tiene la atribución de aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del instituto para ser presentado al Congreso del estado (CIPEEV art. 123, XXXVI)	El consejo general tiene la facultad de expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del instituto y sus órganos (art. 123, II)	El consejo general tiene la facultad de expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del instituto y sus órganos (art. 123, II)
22-dic-08	El IEV es un organismo autónomo de estado, de funcionamiento permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica, presupuestal y de gestión, responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos (art. 110)	Cinco consejeros electorales con derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo General; un representante por cada uno de los partidos políticos que cuenten con registro, con derecho a voz pero sin voto. Se agregó que no podría estar integrado por más del setenta por ciento de consejeros electorales de un mismo género (art. 113)	El consejo general tiene la facultad de conocer y aprobar el proyecto de presupuesto del instituto, durante la segunda quincena del mes de septiembre (art. 119, XXXVI)	El consejo general tiene la facultad de expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del instituto y sus órganos (art. 119, II)	El consejo general tiene la facultad de expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del instituto y sus órganos (art. 119, II)
30-jul-12	Sin cambio de artículo ni contenido	Cinco consejeros electorales con derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo General; un representante por cada uno de los partidos políticos que cuenten con registro, con derecho a voz pero sin voto. Se agregó que no podría estar integrado por más del sesenta por ciento de consejeros electorales de un mismo género (art. 113)	Sin cambio de artículo ni contenido	Sin cambio de artículo ni contenido	Sin cambio de artículo ni contenido
27-nov-15	El IEV es la autoridad electoral del Estado, de funcionamiento permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica, presupuestal y de gestión, responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos y de aplicar las sanciones que le autorice la LEGIPE, este código y las demás disposiciones electorales aplicables (art. 99)	Los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del INE por un periodo de siete años sin reelección (art. 104)	Se cambió al art. 108, XXXV, sin cambio en contenido	Se pasó al art. 108 sin cambio de contenido	Se pasó al art. 108 sin cambio de contenido

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local

Cuadro 2. Integración del Consejo General del IEV 1994-2014

Año	Número de consejeros electorales	Entidad nominadora	Entidad que aprueba las propuestas	¿Mayoría especial para el nombramiento?	Duración del cargo	Organismo que puede remover a los consejeros
12-sep-94	El Consejo estaba integrado por los consejeros ciudadanos en número semejante al de los partidos con representación en la Legislatura del Estado y representantes de los partidos. Ambos con voz y voto. (CIPEEV art. 74)	Cada grupo parlamentario tendría derecho a presentar hasta dos candidatos (CIPEEV art. 74, a)	Legislatura (CIPEEV art. 74)	Dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura (CIPEEV art. 74, b)	Ocho años sin reelección (CIPEEV art. 74, e)	No especificado
28-sep-94	El Consejo estaba integrado por los consejeros ciudadanos y representantes de los partidos (CIPEEV art. 133)	Grupos parlamentarios del Congreso (CIPEEV art. 134)	Legislatura (CIPEEV art. 134)	No especificado	En funciones hasta el proceso electoral siguiente a aquél para el que fueron designados pudiendo ser reelectos hasta por tres procesos electorales sucesivos (CIPEEV art. 134)	No especificado
06-oct-94	El CG se integrará por: I. Un comisionado de cada partido político que participe en el proceso electoral respectivo, que tendrá derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo General, salvo que la votación total emitida a nivel estatal en la elección inmediata anterior, según sea el caso, de diputados de mayoría relativa o de Ayuntamientos, en cuyo caso su comisionado solo tendrá derecho a voz; II. Por comisionados ciudadanos con derecho a voz y voto en las elecciones del Consejo, en número igual al de los comisionados con derecho a voto que puedan designar los partidos políticos. Fungirá como presidente del Consejo uno de los comisionados ciudadanos.	Los comisionados de partidos y los ciudadanos serán propuestos por los partidos políticos, sus representantes estatales o en el Congreso (art. 133 y 134)	La Legislatura del estado (art. 134, III)	No especificado	Los comisionados ciudadanos estarán en funciones hasta el inicio del proceso electoral siguiente a aquél para el que fueron designados, pudiendo ser ratificados en su cargo hasta por tres procesos electorales sucesivos, bajo el mismo procedimiento (art. 134)	La legislatura del estado que incumpla alguno de los requisitos señalados para su nombramiento (art. 135)
2000	Cinco consejeros electorales con derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo General; un representante por cada partido político (art. 83)	Órganos directivos estatales o los grupos legislativos de los partidos políticos (art. 84)	Legislatura (art. 84)	Dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura (art. 84)	Durarán en su encargo tres años y podrán ser reelectos por una sola vez (art. 88)	El Congreso del Estado por el voto de las dos terceras partes (art. 88)

		84)				
31-dic-04					Los consejeros electorales durarán en su encargo el período que comprende el proceso electoral para el cual fueron designados. En caso de ausencia definitiva será llamado el suplente que corresponda (art. 88)	
17-oct-05					Los consejeros electorales durarán en su encargo tres años y podrán ser reelectos por una sola vez para el periodo inmediato (art. 88) -Acción de inconstitucionalidad 3/2005 promovida por el PRD-	
09-oct-06	Cinco consejeros electorales con derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo General; un representante por cada partido político (art. 117)	Órganos directivos estatales o los grupos legislativos de los partidos políticos (art. 118)	Legislatura (art. 118)	Dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura (art. 118)	Los consejeros electorales durarán en su encargo cuatro años y podrán ser reelectos por única ocasión para el periodo inmediato (art. 122)	El Congreso del Estado por el voto de las dos terceras partes (art. 122)
22-dic-08	Cinco consejeros electorales con derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo General; un representante por cada uno de los partidos políticos que cuenten con registro, con derecho a voz pero sin voto. Se agregó que no podría estar integrado por más del setenta por ciento de consejeros electorales de un mismo género (art. 113)	Partidos políticos previa consulta a la sociedad (art. 114)	Legislatura (art. 114)	Dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura (art. 114)	El consejero presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su encargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos (art. 118)	Los consejeros electorales estarán sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, previsto en el título quinto de la Constitución estatal (art. 118)

30-jul-12	Cinco consejeros electorales con derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo General; un representante por cada uno de los partidos políticos que cuenten con registro, con derecho a voz pero sin voto. Se agregó que no podría estar integrado por más del sesenta por ciento de consejeros electorales de un mismo género (art. 113)	Partidos con representación en el Congreso (art. 114, I) Presentaran por lo menos dos propuestas ante la presidencia del Congreso del Estado acompañada de la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad (art. 114, II)	La comisión de organización política y procesos electorales analizará que las propuestas cumplan con los requisitos y emitirá una relación de los aspirantes que cumplan con los requisitos para aspirar al cargo (art. 114, III)	Dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso, en caso de que las propuestas no logran satisfacer esta mayoría, se procedería a segunda vuelta y de persistir la falta de mayoría se procedería a realizar el método de voto alternativo o preferencial (art. 114, VI)	El consejero presidente durará en su cargo seis años, los consejeros electorales durarán en su encargo cuatro años (art. 118)	Los consejeros electorales estarán sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, previsto en el título quinto de la Constitución estatal (art. 118)
27-nov-15	Los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del INE por un periodo de siete años sin reelección (art. 104)		Los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del INE por un periodo de siete años sin reelección (art. 104)		Los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del INE por un periodo de siete años sin reelección (art. 104)	Consejo General del INE (art. 107)

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local

Cuadro 3. Requisitos de elegibilidad de los Consejeros Electorales IEV, 1994-2014					
Año	Experiencia en materia político-electoral	No haber sido candidato a cargo alguno de elección popular	No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político	No haber sido servidor público	¿Prohíbe la actividad política a sus miembros?
12-sep-94	Poseer el día de la designación título profesional con antigüedad mínima de cinco años (CIPEEV art. 75, d)	No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular en los últimos seis años anteriores a la designación (CIPEEV art. 75, h)	No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Estatal o equivalente de un partido político (CIPEEV art. 75, g)	No contemplado	No contemplado
28-sep-94	Poseer título profesional o formación equivalente y conocimientos en materia político electoral (CIPEEV art. 135, II)	No tener no haber tenido cargo alguno de elección popular en los seis años inmediatos anteriores a la designación (CIPEEV art. 135, VI)	No desempeñar ni haber desempeñado cargos de dirigencia en los comités nacionales, estatal o municipales, o equivalentes, de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación (CIPEEV art. 135, V)	No desempeñar empleo o cargo de la Federación, del estado, de los municipio o de los partidos políticos, salvo los que posean carácter docente o académico (CIPEEV art. 135, VII)	No desempeñar empleo o cargo de la Federación, del estado, de los municipio o de los partidos políticos, salvo los que posean carácter docente o académico (CIPEEV art. 135, VII)
06-oct-94	Poseer título profesional o formación equivalente y conocimientos en materia político electoral (CIPEEV art. 135, II)	No tener no haber tenido cargo alguno de elección popular en los seis años inmediatos anteriores a la designación (CIPEEV art. 135, VI)	No desempeñar ni haber desempeñado cargos de dirigencia en los comités nacionales, estatal o municipales, o equivalentes, de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación (CIPEEV art. 135, V)	No desempeñar empleo o cargo de la Federación, del estado, de los municipio o de los partidos políticos, salvo los que posean carácter docente o académico (CIPEEV art. 135, VII)	No desempeñar empleo o cargo de la Federación, del estado, de los municipio o de los partidos políticos, salvo los que posean carácter docente o académico (CIPEEV art. 135, VII)

2000	Poseer título profesional y conocimientos en materia político-electoral (art. 85 III)	Tengan o hayan tenido cargo de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación (art. 86 II)	Desempeñen o hayan desempeñado cargo de dirigencia nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cinco años inmediatos anteriores a la designación (art. 86 III)	Sean servidores públicos del Estado, de la Federación o de los municipios en ejercicio de autoridad (art. 86 VII)	No podrán desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión remunerados, con excepción de aquéllos empleos del ramo de la enseñanza (art. 87, I)
09-oct-06	Poseer título profesional con antigüedad mínima de tres años y acreditar conocimientos teóricos y prácticos en materia político electoral	No podrá ser consejero quien haya participado como candidato a un cargo de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación (art. 120, III)	No podrá ser consejero quien desempeñe o haya desempeñado el cargo de dirigente en los comités nacionales, estatales o municipales, o equivalentes, de algún partido en los cinco años inmediatos anteriores a la designación (art. 120, I)	No podrá ser consejero quien haya sido servidor público del estado, de la federación o de los municipios en ejercicio de autoridad, a menos que haya separado de su encargo noventa días naturales antes a su designación (art. 120, VIII)	No podrán desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión remunerados de la federación, estado o municipio sin excepción (art. 121, I)
01-feb-08				Se reformó el artículo anterior para exceptuar a quienes desempeñen cargos o comisiones en los organismos autónomos del Estado (art. 120, VIII)	
22-dic-08	Poseer título profesional y acreditar conocimientos teórico prácticos en materia político-electoral (art. 115, III)	No podrá ser consejero quien haya participado como candidato a un cargo de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación (art. 116, III)	No podrá ser consejero quien desempeñe o haya desempeñado el cargo de dirigente en los comités nacionales, estatales o municipales, o equivalentes, de algún partido en los cinco años inmediatos anteriores a la designación (art. 116, I)	No podrá ser consejero quien haya sido titular de una secretaría del Poder Ejecutivo del Estado, Procurador General de Justicia, Subsecretario u Oficial Mayor en la Administración Pública en Entidades Federativas o la Federación a menos que se separe de su encargo con dos años de anticipación al nombramiento (art. 116, VIII)	Los consejeros electorales no podrán desempeñar otro empleo, cargo o comisión remunerados de la Federación, Estado o de los municipios, sin excepción (art. 117, I)
30-jul-12	Poseer el día de la designación, título	Sin cambio en artículo y contenido	Se modificó de cinco a tres años inmediatos anteriores a la designación (art.	Sin cambio en artículo y contenido	Sin cambio en artículo y contenido

	profesional (art. 115, III)		116, I)		
27-nov-15	Poseer el día de la designación, título profesional con antigüedad mínima de cinco años (art. 104, IV)	se estableció que fueran cuatro los años previstos después de ser candidato para poder aspirar al cargo (art. 104, VII)	se estableció que fueran cuatro los años previstos después de ser candidato para poder aspirar al cargo (art. 104, VIII)	No haberse desempeñado durante los cuatro años previos a la designación como titular de secretaría o dependencia de gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la federación, entidades federativas o como del gobierno del Estado de Veracruz, ni subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno. No ser gobernador, ni secretario de gobierno del estado. No ser presidente municipal, síndico o regidor o titular de dependencia de los ayuntamientos, que formen parte del estado (art. 104, X)	No lo establece

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local

Cuadro 4. Facultades del Consejo General del IEV, 1994-2014

Año	¿Reglamenta la ley electoral?	¿Tiene iniciativa legal?	Facultad de distritación	¿Otorga o extingue personería a partidos políticos?	¿Decide sobre conflictos internos de los partidos políticos?	¿Controla o participa en el control de las finanzas de los partidos?
12-sep-94	Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del instituto (CIPEEV art. 80)	No contemplado	No contemplado	Resolver en términos de este código, el otorgamiento de registro, así como sobre la pérdida del mismo por los partidos políticos (CIPEEV art. 80, e)	Vigilar que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a este código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos (CIPEEV art. 80, g)	Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe con apego a este código (CIPEEV art. 80, i)
28-sep-94	Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales relativas y las contenidas en este código, y expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento de la Comisión Estatal Electoral y sus órganos internos (CIPEEV art. 136)	No contemplado	No contemplado	Resolver en los términos de este Código el otorgamiento o pérdida del registro de los partidos, agrupaciones y asociaciones políticas, salvo en lo previsto por el artículo 149, fracción VI del presente ordenamiento (CIPEEV art. 136, III)	Proveer que lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos registrados y a su funcionamiento se desarrollen de acuerdo a lo previsto por este código, así como organizar y desarrollar el Servicio Profesional Electoral (CIPEEV art. 136, V)	Proveer que lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos registrados y a su funcionamiento se desarrollen de acuerdo a lo previsto por este código, así como organizar y desarrollar el Servicio Profesional Electoral (CIPEEV art. 136, V)
06-oct-94	Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales relativas y las contenidas en este código, y expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento de la Comisión Estatal Electoral y sus órganos internos (CIPEEV art. 136)	No contemplado	No contemplado	Resolver en los términos de este Código el otorgamiento o pérdida del registro de los partidos, agrupaciones y asociaciones políticas, salvo en lo previsto por el artículo 149, fracción VI del presente ordenamiento (CIPEEV art. 136, III)	Proveer que lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos registrados y a su funcionamiento se desarrollen de acuerdo a lo previsto por este código, así como organizar y desarrollar el Servicio Profesional Electoral (CIPEEV art. 136, V)	Proveer que lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos registrados y a su funcionamiento se desarrollen de acuerdo a lo previsto por este código, así como organizar y desarrollar el Servicio Profesional Electoral (CIPEEV art. 136, V)
2000	El Consejo General del IEV tendrá la atribución de expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del Instituto y sus órganos (art. 89, II)	No contemplado	No contemplado	Resolver sobre el otorgamiento o pérdida del registro de los partidos, agrupaciones y asociaciones políticas, salvo lo previsto por el artículo 93, fracción VI del presente	Vigilar que las actividades de los partidos, agrupaciones y asociaciones políticas se desarrollen con apego a la constitución y a este Código y cumplan	Vigilar el origen, monto y aplicación de los recursos, tanto de carácter público como privado, que utilicen los partidos políticos y las diversas organizaciones políticas, evaluando

				ordenamiento (art. 89 VI)	con las obligaciones a que están sujetos (art. 89, XII)	los informes que a este respecto le presenten (ar. 89 VIII)
09-oct-06	El consejo general tiene la facultad de expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del instituto y sus órganos (art. 123, II)	No contemplado	Solo realiza el estudio y el proyecto para remitirlo al Congreso para ser aprobado (art. 123 V)	Resolver sobre el otorgamiento o pérdida del registro de los partidos, agrupaciones y asociaciones, previo dictamen de la Junta General Ejecutiva, quien emitirá la declaratoria correspondiente (123, VIII)	Vigilar que las actividades de los partidos, agrupaciones y asociaciones políticas se desarrollen con apego a la constitución y a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos (art. 123, XIV)	El IEV tendrá la atribución de vigilar los derechos y ministrar las prerrogativas a los partidos políticos y demás organizaciones políticas (art. 115, III)
22-dic-08	El consejo general tiene la facultad de expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del instituto y sus órganos (art. 119, II)	No contemplado	Ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del estado en distritos electorales uninominales y, en su caso, aprobar los mismos para ser enviados al congreso del estado, en los términos del art. 33 fracción XXXIX de la Constitución estatal (art. 119, V)	Resolver sobre el otorgamiento o pérdida del registro de los partidos políticos y asociaciones políticas, a través de la declaratoria correspondiente, previo dictamen de la Junta General Ejecutiva (art. 119, VIII)	Vigilar que las actividades de los partidos y asociaciones políticas se desarrollen con apego a la constitución y a este código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos (art. 119, XIV)	El IEV tendrá la atribución de vigilar los derechos y ministrar las prerrogativas a los partidos políticos y demás organizaciones políticas (art. 111, III)
30-jul-12	Sin cambio en artículo y contenido	No contemplado	Sin cambio en artículo y contenido	Sin cambio en artículo y contenido	Sin cambio en artículo y contenido	Sin cambio en artículo y contenido
27-nov-15	Se cambió al artículo 108, II sin cambio en contenido	No contemplado	No contemplado	Se cambió al artículo 108, VII sin cambio en contenido	Se cambió al artículo 108, XII sin cambio en contenido	Vigilar que lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos registrados y a su financiamiento se desarrolló de acuerdo a lo previsto por la legislación aplicable (art. 108, IX)

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local

Cuadro 5. Servicio profesional, Contraloría y Transparencia IEV, 1994-2014			
Año	Servicio Profesional Electoral (SPE)	Contraloría (dependiente de)	Órgano de transparencia
12-sep-94	Contemplado en el artículo (CIPEEV art. 118)	No contemplado	No contemplado
28-sep-94	Proveer que lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos registrados y a su funcionamiento se desarrollen de acuerdo a lo previsto por este código, así como organizar y desarrollar el Servicio Profesional Electoral (CIPEEV art. 136, V)	No contemplado	No contemplado
06-oct-94	Proveer que lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos registrados y a su funcionamiento se desarrollen de acuerdo a lo previsto por este código, así como organizar y desarrollar el Servicio Profesional Electoral (CIPEEV art. 136, V)	No contemplado	No contemplado
2000	Previsto en el artículo 102	No contemplado	No contemplado
09-oct-06	Contemplado en el artículo 137	Contraloría interna dependiente del Consejo General (art. 141)	No contemplado
01-feb-08		Se reformó lo relativo a la designación del Contralor para quedar: El Consejo General nombrará al contralor del instituto con la aprobación de la mayoría de los consejeros electorales. Para su remoción seguirán los procedimientos establecidos por la Constitución estatal, título V cap. I, de las responsabilidades de los servidores públicos (art. 123, XXXIX)	No contemplado
22-dic-08	Contemplado en el artículo 119, XI	El titular de la contraloría general será designado por el Congreso del estado con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a propuesta de instituciones públicas de educación superior del estado, previa convocatoria. El contralor tendrá el nivel de un director ejecutivo del instituto (art. 134)	No contemplado
30-jul-12	Sin cambio en artículo y contenido	Se movió al artículo 133 sin cambio en contenido	No contemplado
27-nov-15	No contemplado	Se movió al artículo 124 sin cambio en contenido	No contemplado

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local

Cuadro 1. Diseño institucional del IEBC 1994-2014

Año	Ubicación dentro del Estado	Autonomía a) Política	Autonomía b) Financiera	Autonomía c) Jurídica (Reglamenta la ley electoral)	Autonomía d) Administrativa
15.12.1994	El IEE es un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se registrará para su organización, funcionamiento y control por las disposiciones contenidas en la Constitución del Estado y en esta Ley. El IEE es depositario de la autoridad electoral y responsable de la función pública de organizar elecciones. (LEEBC art. 111)	El CG estaba conformado por un consejero presidente, representante del Ejecutivo Local; 6 consejeros ciudadanos y dos suplentes, en representante de cada uno de los partidos políticos registrados en el estado (LEEBC art. 116)	El Consejero presidente turnaba al Consejo el proyecto anual de presupuesto de egresos del Instituto aprobado por el Consejo Estatal electoral, en los términos de esta Ley (LIPEEBC art. 128, VIII)	El IEE es un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se registrará para su organización, funcionamiento y control por las disposiciones contenidas en la Constitución del Estado y en esta Ley. El IEE es depositario de la autoridad electoral y responsable de la función pública de organizar elecciones. (LEEBC art. 111)	El IEE es un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se registrará para su organización, funcionamiento y control por las disposiciones contenidas en la Constitución del Estado y en esta Ley. El IEE es depositario de la autoridad electoral y responsable de la función pública de organizar elecciones. (LEEBC art. 111)
10.10.1997	El IEE es un organismo público, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se registrará en su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones contenidas en la Constitución del estado y en esta Ley (LIPEEBC art. 105)	El Consejo General estaba integrado por siete consejeros ciudadanos numerarios electos por el Congreso del estado, un representante de cada partido político y un secretario fedatario (LIPEEBC art. 110)	El Consejero presidente turnaba al Consejo el proyecto anual de presupuesto de egresos del Instituto que le envíen la Direcciones Generales, y una vez que se apruebe, remitirlo al Titular del Poder Ejecutivo para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del estado (LIPEEBC art. 121, VIII)	El IEE es un organismo público, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se registrará en su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones contenidas en la Constitución del estado y en esta Ley (LIPEEBC art. 105)	El IEE es un organismo público, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se registrará en su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones contenidas en la Constitución del estado y en esta Ley (LIPEEBC art. 105)
30.10.2000	El IEE es un organismo público, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se registrará en su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones contenidas en la Constitución del estado y en esta Ley (LIPEEBC art. 111)	El Consejo General estaba integrado por siete consejeros ciudadanos numerarios electos por el Congreso del estado, un representante de cada partido político y un secretario fedatario (LIPEEBC art. 112)	El Consejero presidente turnaba al Consejo el proyecto anual de presupuesto de egresos del Instituto que le envíen la Direcciones Generales, y una vez que se apruebe, remitirlo al Titular del Poder Ejecutivo para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del estado (LIPEEBC art. 123, IX)	El IEE es un organismo público, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se registrará en su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones contenidas en la Constitución del estado y en esta Ley (LIPEEBC art. 111)	El IEE es un organismo público, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se registrará en su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones contenidas en la Constitución del estado y en esta Ley (LIPEEBC art. 111)

6.10.2006	El IEE es un organismo público, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se regirá en su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones contenidas en la Constitución del estado y en esta Ley. El IEE es depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función pública de organizar elecciones, así como los plebiscitos y referéndums (LIPEEBC art. 107)	Siete consejeros ciudadanos electos por mayoría calificada del Congreso del Estado, de acuerdo al procedimiento señalado en la Constitución local; un representante de cada uno de los partidos políticos registrados ante el CEE; Un secretario Fedatario; dos consejeros ciudadanos suplentes (LIPEEBC art. 112)	Correspondía al CG aprobar anualmente el proyecto de presupuesto de egresos del IEE, el cual deberá contener por separado los programas de prerrogativas que corresponden a los partidos políticos, para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Estado, que el Ejecutivo proponga al Congreso del Estado (LIPEEBC art. 122, XXVII)	El IEE es un organismo público, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se regirá en su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones contenidas en la Constitución del estado y en esta Ley. El IEE es depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función pública de organizar elecciones, así como los plebiscitos y referéndums (LIPEEBC art. 107)	El IEE es un organismo público, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se regirá en su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones contenidas en la Constitución del estado y en esta Ley. El IEE es depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función pública de organizar elecciones, así como los plebiscitos y referéndums (LIPEEBC art. 107)
19.11.2008	Sin cambios (LIPEEBC art. 128)	Sin cambios (LIPEEBC art. 133)	Aprobar anualmente el proyecto de presupuesto de egresos del Instituto Electoral, el cual deberá contener por separado los programas de prerrogativas que corresponden a los partidos políticos, para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Estado, que el Ejecutivo proponga al Congreso del Estado (LIPEEBC art. 145, XXVII)	Sin cambios (LIPEEBC art. 128)	Sin cambios (LIPEEBC art. 128)
12.06.2015	El IEE es un organismo público, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se regirá en su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones contenidas en la Constitución del estado y en esta Ley. El IEE es depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función pública de organizar elecciones, así como los plebiscitos y referéndums (LIPEEBC art. 33)	Siete consejeros ciudadanos electos por mayoría calificada del Congreso del Estado, de acuerdo al procedimiento señalado en la Constitución local; un representante de cada uno de los partidos políticos registrados ante el CEE; Secretario Ejecutivo (LIPEEBC art. 38)		El IEE es un organismo público, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se regirá en su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones contenidas en la Constitución del estado y en esta Ley. El IEE es depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función pública de organizar elecciones, así como los plebiscitos y referéndums (LIPEEBC art. 33)	El IEE es un organismo público, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se regirá en su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones contenidas en la Constitución del estado y en esta Ley. El IEE es depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función pública de organizar elecciones, así como los plebiscitos y referéndums (LIPEEBC art. 33)

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local

Cuadro 2. Integración del Consejo General del IEV 1994-2014

Año	Número de consejeros electorales	Entidad nominadora	Entidad que aprueba las propuestas	¿Mayoría especial para el nombramiento?	Duración del cargo	Organismo que puede remover a los consejeros
15.12.1994	El CG estaba conformado por un consejero presidente, representante del Ejecutivo Local; 6 consejeros ciudadanos y dos suplentes, en representante de cada uno de los partidos políticos registrados en el estado (LEEBC art. 116)	Congreso del Estado (LEEBC art. 168)	Congreso del Estado (LEEBC art. 168)	¿Mayoría especial para el nombramiento? Dos terceras partes del Congreso del Estado conforme a las siguientes bases: I. Emitirá oportunamente convocatoria, publicándola en el Periódico Oficial del Estado y en los diarios de mayor circulación, dirigida a los ciudadanos residentes en el Estado, II. La convocatoria deberá contener: plazo de inscripción, requisitos que deberán cubrir los aspirantes, el números de consejeros que se requieren, procedimientos a que se sujetarán para comparecer ante el Congreso; III. El Congreso instruirá una comisión especial para atender y dictaminar sobre las solicitudes planteadas y será el Pleno de conformidad con lo que disponga la Ley Orgánica del Congreso del Estado, el que resuelva los nombramientos; en caso de que no se reúna la mayoría necesaria después de la segunda ronda de votación se procedería a seleccionarlos por insaculación (LEEBC art. 168)	Tres años y podrían ser ratificados (LEEBC art. 168)	No especificado
10.10.1997	6 consejeros ciudadanos numerarios y un consejeros presidente además de dos consejeros supernumerarios (LIPEEBC art. 110)	Congreso del Estado (LIPEEBC art. 110)	Congreso del Estado (LIPEEBC art. 110)	Por las dos terceras partes de sus integrantes (CPEBC art. 21) Cuando no se consiga dicha mayoría después de tres rondas de votación para alguno de los consejeros, se procedería a elegirlo por mayoría calificada (LIPEEBC art. 110)	3 años con posibilidad de reelección (art. 110)	Comisión para el régimen de responsabilidades integrado por: a) el presidente del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado, b) Un Consejero Electoral de Consejo Estatal Electoral, c) Uno de los consejeros del Consejero Distrital designado por el CEE, c) Un magistrado del Tribunal Superior de Justicia, designado por el propio Tribunal, d) El Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado (LIPEEBC art. 463)
30.10.2000	6 consejeros ciudadanos numerarios y un consejeros presidente además de dos consejeros supernumerarios (LIPEEBC art. 112)	Congreso del Estado (LIPEEBC art. 112)	Congreso del Estado (LIPEEBC art. 112)	No se precisa	3 años con posibilidad de reelección	Comisión para el régimen de responsabilidades integrado por: a) el presidente del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado, b) Un Consejero Electoral de Consejo Estatal Electoral, c) Uno de los consejeros del Consejero Distrital designado por el CEE, c) Un magistrado del Tribunal Superior de Justicia, designado por el propio Tribunal, d) El Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado (LIPEEBC art. 491)
6.10.2006	Siete consejeros ciudadanos electos por mayoría calificada del Congreso del Estado, de acuerdo al procedimiento señalado en la Constitución local; un representante de cada uno de los partidos políticos registrados ante el CEE; Un secretario Fedatario; dos consejeros ciudadanos suplentes (LIPEEBC art. 112)	Congreso del Estado (LIPEEBC art. 112)	Congreso del Estado (LIPEEBC art. 112)	Mayoría calificada. La renovación sería de forma parcial, cuatro de los consejeros cada tres años. (LIPEEBC art. 112).	6 años sin reelección (LIPEEBC art. 112)	Comisión para el régimen de responsabilidades integrado por: a) el presidente del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado, b) Un Consejero Electoral de Consejo Estatal Electoral, c) Uno de los consejeros del Consejero Distrital designado por el CEE, c) Un magistrado del Tribunal Superior de Justicia, designado por el propio Tribunal, d) El Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado. A solicitud de: un partido político, dos o más consejeros ciudadanos, el Congreso del Estado y el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado

					(LIPEEBC art. 491 y 492)	
19.11.2 008	Sin cambios (LIPEEBC art. 133)	Sin cambios (LIPEEBC art. 133)	Sin cambios (LIPEEBC art. 133)	<p>El Congreso del Estado elegirá a los siete consejeros electorales numerarios y a los dos supernumerarios del Consejo General, de conformidad con las siguientes bases:</p> <p>I. Emitirá, a más tardar dos meses antes de que concluyan los cargos de los consejeros electorales en funciones, convocatoria pública dirigida a los consejeros electorales susceptibles para ser reelectos, a los ciudadanos residentes en el Estado, a las instituciones de educación superior y centros de investigación en el Estado, a organismos empresariales, y de la sociedad civil, publicándola en el Periódico Oficial del Estado y en dos diarios de mayor circulación en la entidad.</p> <p>II. La convocatoria deberá contener, por lo menos: el plazo de inscripción, requisitos a cubrir por los aspirantes y forma de acreditarlo, procedimiento para comparecencia; el plazo en que las instituciones de educación superior y centros de investigación en el Estado, organismos empresariales, y de la sociedad civil, podrán proponer al Congreso del Estado hasta dos ciudadanos que consideren con mayor aptitud para el ejercicio de la función pública electoral;</p> <p>III. Los consejeros electorales en funciones, podrán ser reelecto hasta por una ocasión; para ello deberá evaluarse si durante su desempeño, han ejercido el cargo con excelencia profesional, honestidad, diligencia y que goce de buena reputación y buena fama en la función pública electoral, además de precisar si conservan los requisitos requeridos para su nombramiento;</p> <p>IV. Corresponderá a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales analizar y dictaminar sobre las solicitudes presentadas;</p> <p>V. El Pleno del Congreso aprobará los nombramientos, a más tardar cuarenta y cinco días naturales, posteriores al cierre de inscripción para Consejero Electoral, y VI. En el supuesto de que no se aprueben la totalidad de los nombramientos por mayoría calificada, y habiéndose agotado una segunda ronda de votación, la designación se hará por mayoría absoluta del Pleno del Congreso del Estado (LIPEEBC art. 181, I-VI)</p>	3 años con posibilidad de reelección por un periodo inmediato (LIPEEBC art. 134)	No especificado

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local

Cuadro 3. Requisitos de elegibilidad de los Consejeros Electorales IEBC, 1994-2014

Año	Experiencia en materia político-electoral	No haber sido candidato a cargo alguno de elección popular	No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político	No haber sido servidor público	¿Prohíbe la actividad política a sus miembros?
15.12.1994	Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones (LIPEEBC art. 118, IV)	3 años anteriores a la designación (LIPEEBC art. 118, IV)	3 años anteriores a la designación (LIPEEBC art. 118, V)	No especificado	No especificado
10.10.1997	No se especificaba	6 años anteriores a la publicación de la convocatoria (LIPEEBC art. 111, IV)	6 años anteriores a la publicación de la convocatoria (LIPEEBC art. 111, VI)	1 año anterior al de la elección (LIPEEBC art. 111, VII)	Con excepción de los académicos o docentes (LIPEEBC art. 112)
30.10.2000	No se especificaba	6 años anteriores a la publicación de la convocatoria (LIPEEBC art. 113, IV)	6 años anteriores a la publicación de la convocatoria (LIPEEBC art. 112)	1 año anterior al de la elección (LIPEEBC art. 113, VII)	Con excepción de los académicos o docentes (LIPEEBC art. 114)
6.10.2006	No se especificaba	6 años anteriores a la publicación de la convocatoria (LIPEEBC art. 113, IV)	6 años anteriores a la publicación de la convocatoria (LIPEEBC art. 113, VI)	2 año anterior al de la elección (LIPEEBC art. 113, VII)	Con excepción de los académicos o docentes (LIPEEBC art. 114)
19.11.2008	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 (LIPEEBC art. 135, IV)	No haber desempeñado cargo de elección popular, ni haber sido registrado como candidato para alguno de ellos (LIPEEBC art. 135, V)	No desempeñar ni haber desempeñado cargo de órganos directivos o de decisión de algún partido político (LIPEEBC art. 135, VI)	No haber ocupado cargo de primer y segundo nivel en la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, durante el año anterior al que deban ser electos (LIPEEBC art. 135, VII)	El Consejero Presidente, en virtud de una dieta diferenciada, además de las previsiones anteriores, no podrá desempeñar cualquier otra actividad remunerada, con excepción de los cargos académicos o docentes. Tampoco podrán ocupar cargos públicos de primer y segundo nivel en la Administración Pública Estatal o Municipal, sino transcurrido un año después de haberse separado del cargo. (LIPEEBC art. 136)

12.06.2015					<p>Con la excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia.</p> <p>Tampoco podrán asumir un cargo público emanado de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieran participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista durante los dos años posteriores al término de su encargo (LIPEEBC art. 114)</p>
------------	--	--	--	--	---

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local

Cuadro 4. Facultades del Consejo General del IEV, 1994-2014

Año	¿Reglamenta la ley electoral?	¿Tiene iniciativa legal?	Facultad de distribución	¿Otorga o extingue personería a partidos políticos?	¿Decide sobre conflictos internos de los partidos políticos?	¿Controla o participa en el control de las finanzas de los partidos?
15.12.1994	El Consejo General tiene la facultad de expedir los reglamentos interiores, circulares y lineamientos necesarios para el funcionamiento del IEE (LIPEEBC art. 127, I)	No especificado	Corresponde al CG aprobar el proyecto que formule la Dirección del Registro Estatal de Electores sobre la división del territorio del estado en quince distritos electorales (LIPEEBC art. 127, XII)	Corresponde al CG resolver el otorgamiento o la cancelación del registro a los partidos políticos (LIPEEBC art. 127, VII)	No especificado	Corresponde al CG vigilar y procurar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos se actúe conforme a esta Ley (LIPEEBC art. 127, X)
10.10.1997	El Consejo General tiene la facultad de expedir los reglamentos interiores, circulares y lineamientos necesarios para el funcionamiento del IEE, así como fijar las políticas y programas de éste (LIPEEBC art. 120, II)	Es atribución del Consejero presidente remitir al Congreso del Estado las iniciativas de Ley o Decreto aprobadas por el Consejo (LIPEEBC art. 121, XII)	Corresponde al CG aprobar el proyecto que formule la Dirección del Registro Estatal de Electores sobre la división del territorio del estado en dieciséis distritos electorales (LIPEEBC art. 120, XV)	Corresponde al CG resolver el otorgamiento o la cancelación del registro a los partidos políticos (LIPEEBC art. 120, IX)	Corresponde al CG conocer de las infracciones y faltas, y en su caso imponer las sanciones que correspondan (LIPEEBC art. 120, XVIII)	Corresponde al CG aprobar mensualmente las ministraciones para la entrega del financiamiento público a los partidos políticos (LIPEEBC art. 120, X)
30.10.2000	Expedir los reglamentos y acuerdos necesarios para hacer efectivo el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley; así como los reglamentos interiores, circulares, y lineamientos necesarios para el funcionamiento del Instituto y fijar las políticas y programas de éste (LIPEEBC art. 122, II)	Es atribución del Consejero presidente remitir al Congreso del Estado las iniciativas de Ley o Decreto aprobadas por el Consejo (LIPEEBC art. 123, XIII)	Corresponde al CG aprobar el proyecto que formule la Dirección del Registro Estatal de Electores sobre la división del territorio del estado en distritos electorales (LIPEEBC art. 122, XV)	No se contemplaba	No se contemplaba	(LIPEEBC art. 122, X)

6.10.2006	Expedir los reglamentos y acuerdos necesarios para hacer efectivo el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley; así como los reglamentos interiores, circulares, y lineamientos necesarios para el funcionamiento del Instituto y fijar las políticas y programas de éste (LIPEEBC art. 122, II)	Aprobar las iniciativas de Ley o Decreto en materia electoral para ser enviadas al Congreso del Estado (LIPEEBC art. 122, I)	Corresponde al CG la autorización de convenios de apoyo y colaboración con las autoridades federales o estatales electorales en materia electoral (LIPEEBC art. 122, XXX)	El CG es el encargado de resolver, en los casos previstos por esta Le, el otorgamiento o la cancelación del registro de los partidos políticos estatales o el de los nacionales (LIPEEBC art. 122, IX)	El CG estaba facultado para conocer de las infracciones y faltas, en el ámbito de sus competencias y en su caso imponer las sanciones que correspondan (LIPEEBC art. 122, XXVIII)	El CG aprueba anualmente las ministraciones para la entrega del financiamiento público a los partidos y el calendario mensual correspondiente (LIPEEBC art. 122, X)
19.11.2008	Expedir los reglamentos y acuerdos necesarios para hacer efectivo el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley; así como, los reglamentos interiores, circulares y lineamientos necesarios para el funcionamiento del Instituto Electoral, y fijar las políticas y programas de éste (LIPEEBC art. 145, II)	Sin cambios (LIPEEBC art. 145)	Ordenar y aprobar en su caso, el proyecto que formule la Dirección General del Instituto Electoral, sobre la división del territorio del Estado en distritos electorales (LIPEEBC art. 145, XVI)	Sin cambios (LIPEEBC art. 145, XI)	Sin cambios (LIPEEBC art. 145, XXVIII)	Sin cambios (LIPEEBC art. 145, XII)

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local

Cuadro 5. Servicio profesional, Contraloría y Transparencia IEBC 1994-2014			
Año	Servicio Profesional Electoral (SPE)	Contraloría (dependiente de)	Órgano de transparencia
15.12.1994	No se contemplaba	No se contemplaba	No se contemplaba
10.10.1997	No se contemplaba	No se contemplaba	No se contemplaba
30.10.2000	No se contemplaba	No se contemplaba	No se contemplaba
6.10.2006	No se contemplaba	No se contemplaba	No se contemplaba
19.11.2008	No se contemplaba	El titular de la Contraloría General tendrá un nivel jerárquico equivalente a Director General, durará en su encargo cuatro años y podrá ser reelecto por una sola vez; estará adscrito administrativamente al Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con el Órgano de Fiscalización Superior del Estado. El titular de la Contraloría General será designado por el Congreso del Estado (LIPEEBC art. 501 y 502)	No se contemplaba

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local

Anexo I. Presupuesto de los institutos electorales 2006 a 2019 (parte 1)

Estado	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aguascalientes	12193041	41113633	15607516	15204450	54253384	17740664	24939378
Baja California	25738691	173041805	33111513	48390569	216073763	70.000.000,00	69.850.000,00
Baja California Sur	15071131	42320200	20463478	17223098	42320200	42150000	30150000
Campeche	105605055	44696551	51054044	140633923	65282062	71490834	168694953
Chiapas	246607630	87176000	90679471,12	94815000	263612498,3	109660698,7	321591045,9
Chihuahua	14956147	30452129	43492157	87318029	390551878	173425272	189979648
Ciudad de México	1338704409	847146826	852088544	1517496954	880000000	895770238	1679324414
Coahuila				100790000	56831000	247562000	99019000
Colima	47409383,55	27000000	28000000	54979999,99	29499999,96	33359896	77715755
Durango	45923661,23	152637762	82819067,64	67493219,51	241181543,2	113088770,4	83564300
Guanajuato	284217368	104781097	139614993	324930402	120268066,5	154969980	354784779
Guerrero		101010300	274648000	120000200	297697900		
Hidalgo	50743143,45	115562537	53635084	46784502	49700767,17	60052935,36	62547369,64
Jalisco	266350000	71771800	80076500	612836710	278318265	286637900	692649700
Estado de México	1234732000	392187000	837293543	1636579223	510906087	1665149873	1998169576
Michoacán	36056133	200056133	58761652	64613454	70475439	335782861	91936977
Morelos	167076000	61038000	69984000	1872828000	75414000	87101000	240251000
Nayarit*			40950000	17381230	18420242,11	49448114	22931000
Nuevo León	252.620.747,18	80.296.339,59	124.393.034,45	283.686.268,04	95.874.379,55	132.178.849,43	399.564.539,59
Oaxaca	32000000	170465868,5	39507951	57069548,94	303535220	55151915,26	60179515,75
Puebla	53386437,4	48532473	62155779,1	61943060,17	283374880,4	33227176,87	39462975,21
Querétaro	92100000	34899167	40533594	123352854	49966911	46060650	125911326

Quintana Roo	85236000	115280020	122494826	94814762	192250000	112644000	130411373
San Luis Potosí	145711000	39148000	41027000	209386000	60193000	64329000	202977000
Sinaloa	29218339	116541144	33500000	46657759	148942837	41036070	43087873
Sonora	60500300	35314500	58557073	284988776	122567179	121372845	342300000
Tabasco		59313481	62781667	135000000	65000000	114000000	416900000
Tamaulipas	27738636,42	96585966,06	21012980,24	30225244,44	143568845	34891902,59	91858098,47
Tlaxcala	4896104,8	105000000	48140700	41790872,71	115000000	42874677	39937209,3
Veracruz	98830300	310000000	127105397	133279990	614521788	147000000	178600000
Yucatán	59077065	138337783,9	85791286,72	123184682,8	184316763	116405481,5	205897254,4
Zacatecas	71743957	190922909	83590381	99918843	238004983	115109956	122275678

*El Instituto Electoral de Nayarit surgió en 2008

Fuente: elaboración propia con base en página de los institutos y solicitudes de información pública

-  Sin gasto a partidos
-  Con gasto a partidos
-  Sin dato

Anexo I. Presupuesto de los institutos electorales 2006 a 2019 (parte 2)

Estados	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aguascalientes	61902856	21806514	23703000	83924000	32611000	83276000	63634000
Baja California	276.373.358,80	72.294.748,13	187.344.203,87	187.344.203,87	187.344.203,87	187.344.203,87	469.654.626,60
Baja California Sur	25000000	42000000	178035158,6	95619849,13	42000000	111.202.403,00	80.209.774,00
Campeche	89485034	98021638	230924377	109382218	123916419	207633911	132498963
Chiapas	107046719,1	113469522,3	445000000	160693790	134019129,3	435133513,3	142115791,8
Chihuahua	370000000	134214038	172.390.624,00	461463967	259836468	507421475	230084037
Ciudad de México	931601048	967.001.888,00	1.570.343.890,00	1.129.684.111,00	1.206.407.474,0	2.028.180.767,5	1.425.479.792,0
Coahuila	259908000	291620000	11196541,08	176216252,5	374835749	374835749	260355403
Colima	39789788	40787833	100204573	56698626	46903498	108471399,5	49089800
Durango	271797919,7	89921867	99651969	333946182	253122215	271780048,7	268287766,4
Guanajuato	145941634	153238715,7	464860552	252552865,4	48638888,5	630080057,4	328.603.376,05
Guerrero			392589100,1	304479076,3	256586500	563231369,5	283445000
Hidalgo	64263862	61441558	73547988	84285914	91053149	90460252	137133948
Jalisco	325546900	337592135	727807076	391775692	403931215	936376806	170677291
Estado de México	766323203,3	771884693,5	2201149638	1105469036	2228331906	2739969487	164025367
Michoacán	94876056	99876056	536132730	224376743	204376743	568789810	286324769
Morelos	95996000	105113000	80844000	88458000	84861000	168764000	132821000
Nayarit*	23733585	49960000	25826605,6	50835350	166794900	55880000	63435909,98
Nuevo León	105.177.221,96	127.083.582,63	784903890	347000000	357000000	844441577	378741300
Oaxaca	252066866,5	64702398,44	85348785	480594748,9	164718963	198012285,9	212044774,3
Puebla	25573910,2	102464001	112050884	180000000	48532473	688561704	48532473
Querétaro	55602547	61997744	248058029	118643638	134479554	275695669	155418698

Quintana Roo	109041343	109041343	118770388	151283744	130411373	260000000	290755173
San Luis Potosí	77212000	73546000	255033000	135712000	166199000	297138593	163000105
Sinaloa	162753861	47022339	45975728	176083410	48775650	201586187	56052215
Sonora	185600000	227000000	414850848,7	245160000	364382147	469000000	276050281
Tabasco	100000000	110000000	390356220			350000000	120000000
Tamaulipas	223512269	98263502	159013875,1	319236570,1	213083000	218735397,7	445819069
Tlaxcala	100641767,4	44298911,34	44874797	125000000	51000000	75000000	80000000
Veracruz	658300000	195800000	340500000	1009000000	1009000000	1109900000	564.208.500,00
Yucatán	108320111,1	133374927	235000000	164739988	180100000	303000000	184596745
Zacatecas	292401741	134051335	98957602	250848639	100285365	267985665	114604496

Fuente: elaboración propia con base en página de los institutos y solicitudes de información pública

	Sin gasto a partidos
	Con gasto a partidos
	Sin dato

Anexo II

Votaciones relativas a asignaciones de diputados de representación proporcional IECM				
Documento	Votación			Asignaciones
	Unánime	Dividida	Partido en el poder	
Acta 5 de julio 2000	No se votó	No se votó	PRD	PRD 20, PAN 24, PRI 5, PVEM 10, PT 1, PCD 2, PDS 1, PAS 1, PSN 1, CPD 1
Acta 9 de julio 2003		5 votos a favor y 2 en contra	PRD	PRD 0, PAN 14, PRI 6, PVEM 5, MP 1
Acta 5 de julio 2006			PRD	PRD-PT-Convergencia 0, PAN 12, PRI 8, PANAL 4, PASDC 2
Acta 11 de julio 2009	X		PRD	PAN 5, PRI 8, PRD 0, PT 5, PVEM 4, Convergencia 1, PANL 2, PASDC 1
Acta 29 julio 2012		6 a favor y 1 en contra)	PRD	PAN 10, PRI 9, PRD 2, PVEM 2, MC 1, NA 2
Acta 13 de junio 2015	X		PRD	Morena 4, PRI 4, PAN 5, PRD 7, MC 1, PVEM 2, Partido Humanista 1, PES 2
Acta 8 de julio de 2018		4 a favor y 3 en contra)	Morena	Morena, 9, PAN 9, PRD 6, PRI 5, PT 2, PVEM 2

Fuente: elaboración propia con base en solicitudes de información y revisión de páginas de los institutos

Votaciones relativas a asignaciones de diputados de representación proporcional IEEM				
Documento	Votación			Asignaciones
	Unánime	Dividida	Partido en el poder	
Acta, (acuerdo 65) 25 de noviembre de 1996		8 a favor y 3 en contra (votaban los representantes de partidos)	PRI	PAN 10, PRI 8, PRD 7, PC 1, PVEM 2, PT 2

Acta, (Acuerdo 90) 3 de agosto 2000	X		PRI	PAN 8, PRI 8, PRD 10, PT 1, PVEM 2, DS 1.
Acta, (Acuerdo 107) 2003	X		PRI	PAN 11, PRI 0, PRD 9, Convergencia 2, PVEM 5, PT 3
Acta, (Acuerdo 266) 2006		4 a favor y 2 en contra	PRI	PAN 11, PRI 0, PRD 4, PVEM 9, PT 3, Convergencia 3
Acta, (Acuerdo 147) 15 de julio 2009		4 a favor y 3 en contra	PRI	PAN 10, PRI 0, PRD 5, PT 3, PVEM 3, Convergencia 3, NA 5, PSD 1
Acta, (Acuerdo 229) 11 de julio 2012	X		PRI	PAN, 11; PRD 12; PT 2; PVEM 4; MC 2; NA 5.
Acta (Acuerdo 188) 2015	X		PRI	PAN 7, PRD 6, PT 2, PVEM 2, MC 3, PANAL 2, Morena 5, PES 3
Acuerdo 9 de julio de 2018 p. 40		X (6 a favor y 1 en contra)	PRI	Morena 10, PRI 10, PAN 5, PRD 3, PVEM 2

Fuente: elaboración propia con base en solicitudes de información y revisión de páginas de los institutos

Votaciones relativas a asignaciones de diputados de representación proporcional IIEG				
Documento	Votación			Asignaciones
	Unánime	Dividida	Partido en el poder	

Acta 26, 26 agosto 1997	X		PAN	PRI 4, PRD 2, PT 1, PVEM 1 y PDM 1
Acta 32, 11 de agosto 2000	X		PAN	PAN 1, PRI 9, PRD 2, PVEM 1, PAS 1
Acta 13, 13 de agosto 2003	X		PAN	PAN 1, PRI 6, PRD 3, PT 1, PVEM 3
Acta 48, 30 de agosto 2006	X		PAN	PAN 1, PRI 7, PRD 3, PT 1, PVEM 2
Acta 31, 7 agosto 2009	X		PAN	PAN 0, PRI 8, PRD 1, PVEM 3, Nueva Alianza 1, Convergencia 1
Acta 47, 4 de septiembre 2012	X		PAN	PRI 8, PRD 3, PVEM 2, NA 1
Acta 24 julio 2015 p. 20	X		PAN	PAN, 4, PRI 3, PVEM 2, PRD 2, NA 1, Morena 1, MC 1
Acuerdo 31 agosto 2018 p. 35	s/d		PAN	Morena 5, PRI 3, PVEM 3, NA 1, PRD 1, MC 1

Fuente: elaboración propia con base en solicitudes de información y revisión de páginas de los institutos

Votaciones relativas a asignaciones de diputados de representación proporcional IEV				
Documento	Votación			Asignación
	Unánime	Dividida	Partido en el poder	

Acta 22 septiembre 1995	Sin dato	Sin dato	PRI	PRI: 5 RP y 23 de MR, PAN: 6 RP y 1 MR PRD: 4 RP, PT: 1 RP. En total 24 MR y 16 RP
Acta 25 de agosto de 1998	Sin dato	Sin dato	PRI	PRI 6, PAN 7, PRD 6, PT 1, PVEM 1.
Acta 27 de octubre de 2000	Sin dato	Sin dato	PRI	PAN 7, PRD 4, Convergencia 1, PT 1, PVEM 1
Acta 17 de octubre de 2004		3 a favor y 2 en contra	PRI	PAN 5, PRI-PVEM-PRV 9, PRD-PT-Convergencia 6
Acta de sesión del 18 de octubre de 2007				PAN 10, Coalición Fidelidad por Veracruz 2, PRD 4, PT 1, Convergencia 2, PRV 1
Acta 14 de agosto de 2010	X		PRI	PAN 8, PRI 9, PRD 2, Convergencia 1
Acta 16 de agosto de 2013	X		PRI	PAN 6, PRI 8, PRD 2, PVEM 1, PT 1, MC 1, Alternativa Veracruzana 1
Acta 19 octubre 2016	X		PRI	PAN 6, PRI 6, PRD 2, PVEM 1 y Morena 5
Acta 28 noviembre 2018		4 a favor y 1 en contra	Morena	PAN 6, PRI 3, PRD 1, PVEM 1, Morena 9

Fuente: elaboración propia con base en solicitudes de información y revisión de páginas de los institutos

Votaciones relativas a asignaciones de diputados de representación proporcional IEEBC		
	Votación	Asignación a favor o

	Unánime	Dividida	Partido en el poder	en contra del partido en el poder
Acta de sesiones 6 noviembre 1995		4 votos a favor 1 en contra, del consejero Jesús López Toledo	PAN	PAN 2, PRI 7, PRD 1
Acta de sesiones 12 de agosto 1998	X		PAN	PRI 6 y PRD 3
Acta de sesiones 14 septiembre 2001		6 a favor uno en contra	PAN	PRI 7, PRD 2
Acta de sesiones 16 agosto 2004	x		PAN	PAN, 6; Alianza Para Vivir Seguro 6; PRD 2
Acuerdo 30 septiembre 2007	x		PAN	Coalición “Alianza por Baja California” con una diputación; la Coalición “Alianza para que Vivas Mejor” con siete diputaciones y el Partido de la Revolución Democrática con una diputación.
Acta 3 agosto 2010		X	PAN	Coalición “Alianza por Baja California”, 5 diputaciones; Coalición “Por un Gobierno Responsable”, con 1 diputación; Partido de la Revolución Democrática, con 1 diputación; Coalición “Por la Reconstrucción

				de Baja California", 1 diputación, y Partido Estatal de Baja California, 1 diputación.
Acta 9 septiembre 2013	X		PAN	Coalición "Alianza Unidos por Baja California" con dos diputaciones; Coalición "Compromiso por Baja California" con cuatro diputaciones; y Partido Movimiento Ciudadano con dos diputaciones
Acta 26 septiembre 2016	x		PAN	PRI 2, Morena 2, PES 1, MC 1, Partido de Baja California 1, PRD 1,
20 de julio de 2019		3 contra 3 (voto de calidad de la consejera presidenta)	Morena	PAN 3, PRD 2, MC 1, PRI 1, PBC 1.

Fuente: elaboración propia con base en solicitudes de información y revisión de páginas de los institutos