



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LOS ÓRGANOS ELECTORALES ADMINISTRATIVOS EN MÉXICO Y LOS
PROBLEMAS DE SU AUTONOMÍA: LOS CASOS DEL IEDF E IEEM

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRO EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y
SOCIALES

PRESENTA

ANTONIO FAUSTINO TORRES

TUTOR

DR. ÁLVARO ARREOLA AYALA, IIS-UNAM

MÉXICO, D.F. OCTUBRE DE 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Los órganos electorales administrativos en México y los problemas de su autonomía:
los casos del IEDF e IEEM

Índice

Agradecimientos

Introducción.....	1
Justificación e hipótesis.....	3
Nota metodológica.....	4
Ruta de investigación.....	6
Capítulo 1. Conceptualización del problema.....	8
1.1 La democracia y sus instituciones.....	8
1.2 Los órganos electorales administrativos.....	13
1.3 La autonomía:.....	15
1.3.1 Perspectiva jurídica.....	16
Órganos constitucionales autónomos	
El diseño institucional de los órganos electorales	
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	
1.3.2 Perspectiva política.....	23
a) El análisis del tipo de sistema de partidos	
b) Los debates previos al surgimiento del órgano electoral	
c) La selección y remoción de consejeros electorales	
d) Situaciones de tensión con partidos y gobierno	
e) Intencionalidad política en las reformas electorales	
Capítulo 2. El diseño institucional de los órganos electorales administrativos en México.....	28
2.1 El Instituto Federal Electoral 1990-2008.....	28
2.2 Los órganos electorales en la república mexicana.....	39
Capítulo 3. La autonomía del Instituto Electoral del Distrito Federal e Instituto Electoral del Estado de México.....	56
3.1 El Instituto Electoral del Distrito Federal 1999-2008.....	56
3.1.1 Perspectiva jurídica.....	56
3.1.2 Perspectiva política.....	65
3.2 El Instituto Electoral del Estado de México 1996-2008.....	103

3.2.1 Perspectiva jurídica.....	103
3.2.2 Perspectiva política.....	109
3.3 ¿Autonomía en el IEDF e IEEM?.....	129
Conclusiones.....	143
Epílogo. La reforma electoral de 2014.....	148
Referencias.....	151
Anexos.....	159

Agradecimientos

*A mis padres:
Antonio Faustino Martínez y Felicitas Torres Galindo,
ya que este esfuerzo es el resultado del amor y aliento con el que me han cubierto.
Naturalmente este esfuerzo se los dedico a ustedes.*

*A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
y especialmente a los Doctores Francisco Reveles Vázquez, Jorge Federico Márquez
Muñoz y Javier Oliva Posada de quienes he recibido apoyo y orientación en distintos
momentos de mi formación académica.*

*Mi sincero agradecimiento a mi tutor, el Dr. Álvaro Arreola Ayala
quien me brindó valiosos consejos y un seguimiento constante en el presente trabajo
de investigación. De modo que éste no hubiera sido posible sin su confianza y aliento.
Espero no haberlo decepcionado.*

*A la Dra. Rosa María Mirón Lince
quien acompañó el presente trabajo con sus observaciones y comentarios que
enriquecieron el contenido especialmente por su experiencia profesional y sus
conocimientos.*

Gracias por el apoyo en mi formación académica y por sus consejos.

*Al Mtro. José Woldenberg Karakowsky
por darme la oportunidad de incorporarme a su seminario de investigación, así como
por compartir su experiencia y conocimientos en cada sesión y especialmente en el
presente trabajo.
Su seguimiento en la construcción de ésta tesis fue encomiable.*

*A los Doctores Francisco Javier Jiménez Ruiz y Ángel Gustavo López Montiel
por la revisión de este trabajo así como por sus comentarios que permitieron el
perfeccionamiento del mismo.*

*Al consejero y los ex consejeros electorales entrevistados
quienes tuvieron una gran disposición para compartir sus experiencias que sin duda
enriquecieron este trabajo.
A los encargados de los centros de documentación en el IEDF, IEEM y de la Biblioteca
del Poder Legislativo del Estado de México, de quienes recibí una excelente atención
para acceder a las fuentes de información documental imprescindibles para esta
investigación.*

*A mis hermanos Daniel y Angélica
porque ustedes han sido mis mejores y peores amigos; a su lado existe la certeza de
tardes con risas a carcajadas y la contingencia de fatales enfados que nos acercan.
Gracias por compartir conmigo este sinuoso viaje.*

*A Anahí Sandoval Ponce
por tu alegría, tu amistad y por darle color a mis días grises.
Eres ese ángel que me levanta de los senderos agrestes.*

*A Karina Anaya Sánchez
por ayudarme en la revisión de las actas del Consejo General del IEDF... así como por
tu invaluable amistad, ¡muchas gracias!*

*A mis compañeros y amigos,
de quienes siempre recibí aliento y afecto desinteresado:
Ninfa Hernández Trejo, Sol Cárdenas Arguedas, José Guadalupe Chávez, Jorge
Gerardo Flores Díaz, Alejandro Rodríguez, Marcela González Corona, Eliza Martínez
y Ana Karina España.*

*A todos aquéllos que hicieron posible este trabajo; aunque debo reconocer que soy el
único responsable del mismo, particularmente de sus debilidades e imperfecciones.*

*Finalmente, quiero expresar mi gratitud al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
(CONACyT) por el apoyo económico a lo largo de mis estudios de maestría que fueron
imprescindibles para la culminación de este trabajo de investigación.*

Introducción

Los órganos electorales administrativos son definidos como entes encargados de la organización de los procesos electorales, en el caso mexicano han tenido un papel central después de la severa crisis política de 1988 que puso en duda la legitimidad de los resultados electorales y la imparcialidad de su actuación. La creación o “invención” –siguiendo a Becerra, Salazar y Woldenberg¹- del Instituto Federal Electoral (IFE) fue un parteaguas que modificó uno de los pilares del entonces sistema de partido hegemónico.

Sin embargo, la vida institucional del recién creado IFE, al cual se le confirió el estatus de autónomo se encontraba lejos de serlo en gran medida por la presencia, en su máximo órgano de dirección, de consejeros del Poder Legislativo y por estar encabezado por el consejero del Poder Ejecutivo. No obstante, en 1996 se modificó la legislación electoral para establecer un Consejo General “ciudadano” sin que el consejero presidente fuera designado por el Poder Ejecutivo mientras que los del Legislativo concurrirían solo con voz (sin voto), es decir se fortaleció su autonomía al limitar a los consejeros representantes de los Poderes de la Unión y al encargar el desempeño de estos cargos a ciudadanos.

Un camino similar siguieron los órganos electorales en la república mexicana, los cuales en muchos sentidos han sido impactados por las reformas electorales federales aunque, del mismo modo, han tenido una vida institucional propia. En el renglón de la autonomía, las reformas electorales aludidas dieron paso a una nueva etapa de órganos electorales locales y consejeros electorales ciudadanos. Lo anterior configuró un federalismo electoral en el que se apostaba por órganos electorales autónomos que desarrollaran las elecciones de manera independiente en sus respectivos estados y otro federal que atendiera las elecciones de las autoridades nacionales.

Es decir, la introducción de un nuevo modelo de administración electoral en lo federal y local en los noventa ha tenido una historia de más de un par de décadas, tiempo que permite evaluar el ejercicio de su autonomía, un aspecto que suele ponerse en el centro del debate reiteradamente. Cabe mencionar que el estudio de la autonomía se ha concentrado en el plano federal y pocos han sido los desarrollados sobre los órganos electorales estatales.

¹ *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, p. 209.

El primer elemento a considerar es el poder de los gobernadores, quienes suelen ser acusados de controlar a los institutos electorales locales, debido a que previo a su definición como órganos autónomos, estos institutos eran dirigidos por un representante del Ejecutivo (a semejanza de la Comisión Federal Electoral previo al surgimiento del IFE), lo cual dejaba dudas sobre su imparcialidad². Por otra parte, dado que los gobernadores son la pieza central del sistema político a nivel estatal se considera que mantienen una influencia y poder superior al Legislativo y Judicial aunque sin ofrecer elementos para soportar dichas críticas (precisamente la falta de constatación motiva en gran medida este trabajo).

En segundo lugar, el predominio del partido del gobernador en el Legislativo resulta un elemento que alienta la intromisión en los institutos electorales debido a que en éste espacio se definen aspectos fundamentales como reformas electorales y selección y remoción de consejeros electorales. Específicamente, en un contexto de gobierno unificado será más probable que el gobernador y el partido en el poder impongan sus intereses mientras que en gobiernos divididos esto será más difícil de conseguir.

Por último, se considera la influencia de los partidos políticos, ya que se han convertido en instituciones preponderantes en la vida de los institutos, y de ellos depende en gran medida los procesos de transformación.

Ahora bien, los trabajos que abordan los casos locales suelen considerar principalmente la dimensión normativa y dan por hecho la presencia de gobernadores fuertes que hipotéticamente limitarían la autonomía de los institutos. Dichos estudios adolecen de una dimensión política así como de la comprobación de intromisión de los gobernadores en la vida institucional de los órganos electorales³.

² Sobre las acusaciones de control de los gobernadores, debe considerarse que en la fundamentación de la reforma electoral de 2014, tanto el PAN como el PRD lo consideraban el principal problema para la organización de elecciones libres y justas. Véase Jorge Gerardo Flores Díaz y Antonio Faustino Torres, “Los órganos electorales estatales y la reforma política de 2013”, en *Apuntes Electorales*, IEEM, enero-junio 2014, número 50, p. 142.

³ Entre los trabajos más relevantes en cuanto a diseño institucional se encuentran: César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México, UNAM-IIIJ/IEPC Jalisco, 2010; Irma Méndez de Hoyos, “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; Méndez de Hoyos y Loza Otero (coordinadores), *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*, México, Flasco, 2013.

Es decir, si bien normativamente se asegura la autonomía –incluso constitucionalmente- en la realidad ésta ha estado en disputa con partidos y gobernadores dando lugar a tensiones. Debido a que en muchos estados existen aún historias de fuerte arraigo de un partido en el gobierno así como de mayorías legislativas que amenazan la independencia de aquéllos.

Por lo anterior, teniendo presentes las limitaciones de los trabajos que estudian a los órganos electorales centradas en la normatividad, es que en la presente investigación se propone una perspectiva política que complementa el estudio de la autonomía. Ésta se centra en su afirmación o limitación, es decir, se trata de observar en un período amplio el choque entre la dimensión normativa con los actores políticos, para evaluar de mejor manera la autonomía, la cual no se resume en una cuestión de suma cero; sino en “grados de autonomía”, mismos que pueden ser observados a partir de las dos dimensiones de análisis propuestas.

Justificación e hipótesis

En la presente investigación se explora la influencia de los Ejecutivos locales y partidos políticos para minar la autonomía de la autoridad electoral administrativa bajo dos perspectivas: una jurídica y otra política para los casos del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM).

La selección de los estudios de caso se justifica, ya que en sendas entidades se presenta una baja competitividad electoral en el Ejecutivo local, mientras que existe una diferencia importante en el caso del poder Legislativo, ya que el Distrito Federal ha tenido mayoría en casi todas las legislaturas, excepto en la II (2000-2003), mientras que en el Estado de México los gobiernos divididos han existido desde la LIII Legislatura (1996-2000), lo cual se mantuvo a lo largo del periodo de estudio para ambos casos. Lo anterior nos permitirá evaluar el poder de los gobernadores (Jefe de Gobierno en el caso del DF) así como el comportamiento de los partidos de oposición en distintos contextos.

La hipótesis principal que guía la investigación es que en contextos de baja competitividad electoral los Ejecutivos estatales tienden a transgredir la autonomía de los institutos electorales locales, especialmente cuando cuentan con mayoría en el Legislativo. Dicha intromisión puede observarse a través de las reformas a la ley

electoral así como por medio de situaciones de tensión frente a los institutos electorales; es decir a través de las perspectivas jurídica y política (que se detallan más adelante). En otras palabras, la falta de competitividad incentivaría la intromisión de los gobernadores en el ente encargado de la organización de las elecciones con la intención de asegurarse ventajas electorales.

De manera similar, se considera que en contextos de baja competitividad en el Poder Legislativo local, los partidos políticos de oposición juegan un papel legitimador imprescindible para el impulso de reformas electorales y de designación y de remoción de consejeros electorales, lo cual les permite obtener algún beneficio (aunque no necesariamente electoral). Ello se potencializa cuando el partido en el gobierno no cuenta con mayoría en el Poder Legislativo.

Además, como hipótesis complementaria se sostiene que los dos institutos que se estudian surgieron con un diseño institucional suficiente para el desarrollo de sus funciones; sin embargo, han tenido problemas en el ejercicio de su autonomía por la constante tensión con partidos políticos y gobernadores quienes aspiran al control de aquéllos como una estrategia para asegurar triunfos. Es decir, la autonomía normativa resulta insuficiente debido a la influencia de los actores políticos quienes intentan sistemáticamente transgredir la independencia de la vida institucional de los órganos electorales, por lo que resulta necesario el estudio de la dimensión política.

Nota metodológica

En el presente trabajo de investigación se realiza un análisis comparativo de los órganos electorales administrativos para dos casos concretos: el IEDF e IEEM desde su surgimiento como órganos autónomos y hasta 2008, año en que ambos tuvieron reformas electorales. Dichos institutos representan la unidad principal de análisis, mientras que las dimensiones a estudiar son dos: la perspectiva jurídica y la perspectiva política de la autonomía. A su vez cada una de éstas contiene una serie de variables que permiten mayor profundización en cada uno de los casos.

Los elementos de la dimensión jurídica:

Los órganos constitucionales autónomos y

El diseño institucional:

a) La posición del órgano electoral dentro del aparato estatal;

- b) El tipo de órgano electoral;
- c) Autonomía: jurídica, financiera, administrativa;
- d) Facultades;
- e) Profesionalización, y
- f) Financiamiento

A través del análisis del diseño institucional podemos evaluar y comparar la presencia de legislaciones de avanzada en una serie de temas importantes tales como la ubicación de los órganos electorales en el aparato estatal, el tipo de órgano electoral, la autonomía (desde una perspectiva legal), las facultades, la profesionalización y el financiamiento. Por medio de la revisión de las leyes electorales y sus reformas a partir del surgimiento y hasta la reforma de 2008.

Por medio de ésta perspectiva podemos observar el grado de intromisión de los gobernadores para limitar su autonomía, en temas fundamentales que no pueden soslayarse y que han sido objeto del mayor número de estudios comparados a nivel nacional e internacional.

Por otra parte, los elementos de la dimensión política son:

- a) El análisis del tipo de sistema de partidos;
- b) Los debates previos al surgimiento del órgano electoral;
- c) La selección y remoción de consejeros electorales;
- d) Situaciones de tensión con partidos y gobierno;
- e) Intencionalidad política en las reformas electorales.

Por medio del primero se ofrece el contexto político de los dos casos de análisis, se muestra el predominio de un partido en las elecciones del Poder Ejecutivo local así como el nivel de apoyo del partido en el gobierno en el Poder Legislativo de cada entidad, es decir, se considera que si existe mayor pluralidad en el congreso local será más difícil intentar transgredir la autonomía de los órganos electorales.

En el segundo elemento, se analizan los debates entre las fuerzas políticas del Congreso del Estado de México y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para la creación de sendos órganos electorales, donde se pueden observar las críticas de los partidos de oposición en temas referentes a la integración de los Consejos Generales así como el consenso por establecer órganos autónomos. Por lo anterior, se realiza una revisión de los Diarios de Debates, en el caso del posicionamiento de las fuerzas políticas, los decretos de creación y las leyes electorales que las fundamentaron. Del

mismo modo, será de utilidad el análisis hemerográfico sobre la relación de fuerzas que se guardó en este proceso.

Precisamente, el tercer elemento tiene que ver con la integración del Consejo General mismo que resulta un tema de gran contenido político en donde puede apreciarse el interés de los partidos y gobernadores por influir en los institutos por medio de la definición de consejeros electorales buscando que actúen como correas de transmisión⁴. Este aspecto resulta uno de los más importantes en el análisis de la autonomía de los órganos electorales, por lo que además serán de utilidad las entrevistas a ex consejeros que nos permitirán profundizar sobre el tema.

Por otra parte, el cuarto elemento se refiere a los episodios de tensión del instituto con los ejecutivos locales y partidos, en los que se puede apreciar el ejercicio de la autonomía. Para la definición de estos casos se retoman las entrevistas a ex consejeros así como también se realizó un seguimiento hemerográfico que los complementa.

Por último, en cuanto a la intencionalidad de las reformas a la ley electoral se realiza un análisis de los motivos de los cambios y las consecuencias que tuvieron para los órganos electorales que se estudian. Debido a que no basta con la exposición de la legislación electoral, este análisis evalúa las principales reformas a la ley electoral en las que se observa una intencionalidad de los partidos y gobernadores para limitar su autonomía.

Ruta de investigación

Una vez considerados los elementos de análisis de la autonomía es pertinente mencionar que la estructura de la investigación parte de la conceptualización del problema que se expone en el primer capítulo. En el que se incluye el estudio de la democracia y sus instituciones de entre las que destacan los órganos electorales administrativos en perspectiva comparada, en segundo lugar, se define a los órganos constitucionales autónomos, posteriormente se expone la dimensión internacional para

⁴ Sobre el desempeño de los consejeros electorales solamente se tuvo acceso a las actas de sesiones del Consejo General del IEDF, donde se pueden observar las votaciones así como dilucidar si es que existe un comportamiento afín al partido que los nominó. Sin embargo, este análisis no se incluye en el cuerpo de esta tesis debido a que no fue posible tener acceso a las actas del Consejo del IEEM, lo cual no permite realizar el correspondiente estudio comparado. No obstante, en el anexo 3 puede consultarse el análisis del caso del IEDF en los temas de sanciones, asignación de diputados de representación proporcional y el de quejas y denuncias interpartidistas tres de los aspectos que más interesan a los partidos.

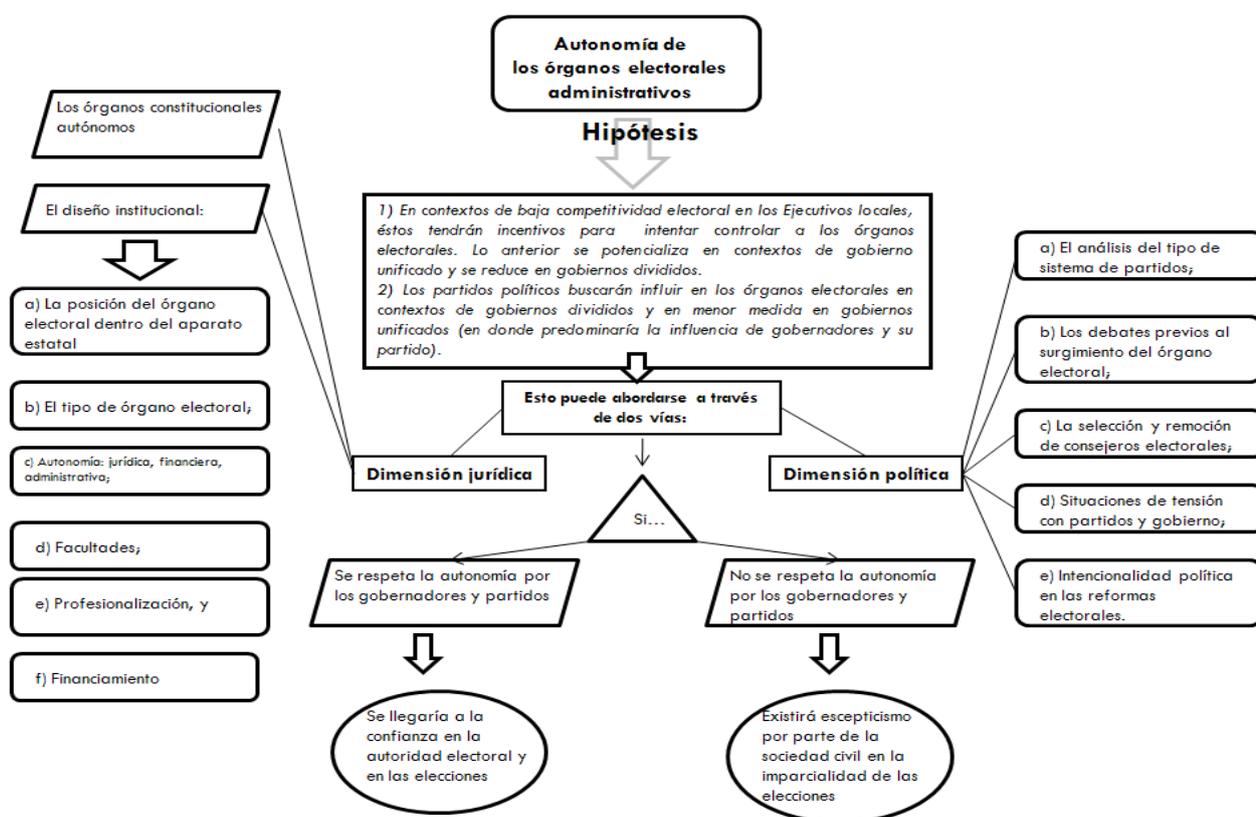
ofrecer un panorama de dichos entes, y finalmente, se establecen las dimensiones de análisis de la autonomía: la jurídica y la política.

En el capítulo segundo, se realiza una aproximación general al caso del Instituto Federal Electoral y los órganos electorales estatales desde la perspectiva del diseño institucional (ya que el estudio de la perspectiva política involucra un grado de profundización mayor que no es el objetivo de esta investigación). En donde se rescata la influencia de la realidad federal en los casos estatales así como la dinámica propia de éstos que han generado características tanto de avanzada como rezagos en cuanto a su legislación.

En el capítulo tercero se analizan los casos del IEDF e IEEM, considerando las dimensiones política y jurídica, y sus elementos. Además se realiza un análisis que incluye las entrevistas a ex consejeros electorales así como una propuesta de clasificación de los temas principales.

Por último, se concluye el trabajo retomando los elementos de análisis de los dos estudios de caso, comparando sus avances y retrocesos.

Lo anterior se puede observar en el siguiente diagrama:



CAPÍTULO 1

CONCEPTUALIZACIÓN DE PROBLEMA

El estudio sobre los órganos electorales tiene necesariamente como marco de referencia la forma de gobierno democrática. Si bien las elecciones se han convertido en el rasgo distintivo de las llamadas democracias procedimentales, éstas carecerían de credibilidad de no ser desarrolladas por un ente que ofrezca confianza en los resultados. Si bien éste es un problema que afecta a todas las democracias, lo cierto es que tiene mayor importancia para los países con un pasado autoritario como los latinoamericanos inscritos en la tercera ola democratizadora⁵. En este sentido, en el presente apartado se conceptualiza tanto la democracia y sus principales instituciones, entre las que se encuentran los órganos electorales (de los que se hablará más adelante).

1.1 La democracia y sus instituciones

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que le dan forma a la interacción humana.

Douglas North⁶

Como se mencionó previamente, la democracia moderna se caracteriza por su aspecto procedimental al contrario de la antigua que era más fiel a su significado etimológico (el gobierno del pueblo). Sobre la diferenciación entre democracia antigua y moderna, Sartori nos dice “[...] la democracia antigua era directa. Todas nuestras democracias son indirectas, es decir, son democracias representativas, en las que estamos gobernados por representantes no por nosotros mismos”⁷. Precisamente, este resurgimiento de la forma de gobierno democrática para entrar en relación con la ideología liberal debe cumplir con la condición de tomarla en el sentido “formal” o

⁵ Huntington ubica el inicio de la “tercera ola” en Portugal, luego se trasladó a España y América Latina para finalmente llegar a Europa del Este. Samuel Huntington, *La tercera ola: democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós, 1974, 336 p.

⁶ Douglas North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, p. 3.

⁷ Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia. Los problemas clásicos. II. Los problemas clásicos*, México, Alianza, 1989, p. 346

procedimental, o como lo menciona Norberto Bobbio “en su sentido jurídico-institucional y no en su significado ético”⁸.

La puntualización es pertinente, ya que existen múltiples elaboraciones teóricas sobre la democracia, por ejemplo: deliberativa, delegativa, de calidad, participativa, sustancial, directa, entre otras⁹. Mismas que subrayan aspectos como los fines ideales (teleológicos) así como los valores fundamentales (axiomáticos) que no se han llevado a cabo en la realidad.

Uno de los principales autores que analizó el aspecto procedimental es Joseph Schumpeter quien consideraba que la democracia se basa fundamentalmente en un proceso: “el método democrático es 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”¹⁰. Se trata en el fondo de una crítica al modelo económico, ya que en realidad considera que la democracia no es más que una “lucha oligopólica por la captura del mercado de votos”¹¹.

Este método democrático, sin embargo, requiere de algunas condiciones para que sea exitoso:¹²

- 1.- Una alta calidad del “material” humano, es decir de los políticos quienes dirigen los partidos y conforman el gobierno. En un sistema democrático no cualquier persona puede gobernar, debido a la demanda de grandes cualidades;
- 2.- Que la decisión política no sea demasiado duradera y que los especialistas jueguen un papel central en el ejercicio del gobierno;
- 3.- En las sociedades industriales de mediados del siglo XX, se consideraba necesario una bien capacitada burocracia, con sentido del deber y espíritu de corporación.

La virtud de este enfoque fue que respondió a las críticas sobre las deficiencias de las democracias liberales, “ofreciendo una visión defendible empíricamente del proceso democrático realmente existente, especialmente en Estados Unidos”¹³. Sin embargo, esta “lucha competitiva por el voto del pueblo” requiere de una serie de instituciones políticas que le den viabilidad, precisamente en el siguiente apartado nos referiremos a las más importantes.

⁸ Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 2005, p. 39.

⁹ Para la diferenciación de los tipos de democracias véase: Judit Herrera Montelongo, *Repensar la democracia y la calidad de su ejercicio*, en Gatica Lara, Ignacio, et al., *Poder, actores e instituciones. Enfoques para su análisis*, UAM-X, México, 2008, pp. 125-153.

¹⁰ Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper, 1947, p. 269

¹¹ Godofredo Vidal de la Rosa, “Teoría democrática. Joseph Schumpeter y la síntesis moderna”, en *Argumentos*, UAM-X, año 23, núm 62, enero-abril 2012, p. 189

¹² Joseph Schumpeter, *op. cit.*, p. 290

¹³ Godofredo Vidal de la Rosa, *Op. Cit.*, p. 179

Las instituciones políticas de la democracia contemporánea

Maurice Duverger en su célebre obra *Instituciones políticas y derecho constitucional* destaca cuatro instituciones políticas de la democracia contemporánea: los partidos políticos, la representación popular, las elecciones y el sistema electoral¹⁴. El órgano electoral, tema que nos interesa desarrollar, forma parte de esta última, y su importancia radica en que su desempeño influye en aspectos sustanciales de las otras tres instituciones mencionadas. Se trata, por tanto, de un elemento que no puede soslayarse dentro de las democracias liberales, ya que desde el punto de vista institucional el órgano electoral es el responsable del desarrollo de las elecciones.

Las otras tres instituciones que analiza Duverger también son pilares de la democracia moderna, en adelante desarrollaremos una breve exposición de ellas.

Los partidos políticos

Son organizaciones políticas que de acuerdo con Gunter y Diamond cumplen con una serie de funciones: 1) la postulación de candidatos, 2) la movilización electoral, 3) la estructuración de temas de debate público, 4) la representación social, 5) la agregación de intereses, 6) la formación y el sostenimiento de gobiernos, y 7) la integración social¹⁵. De lo anterior podemos entender que sean conceptualizados tomando en cuenta alguna de sus funciones.

Así, para Maurice Duverger es “una comunidad con estructura particular”¹⁶, para Alan Ware un partido “es una institución que busca influencia dentro del Estado, intentando obtener puestos dentro del gobierno y agrega intereses que defiende”¹⁷. Mientras que Max Weber afirma que son “formas de socialización que, descansando en un reclutamiento formalmente libre, tienen por fin proporcionar a sus dirigentes dentro de su asociación y otorgar por este medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales”¹⁸. Para Sartori importa principalmente la función

¹⁴ Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, 1996, p. 639.

¹⁵ Citado de: Francisco Reveles, *Partidos políticos en México. Apuntes teóricos*, México, Gernika, 2008, p. 29

¹⁶ Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p. 11

¹⁷ Alan Wall, et al., *Electoral management design: The international IDEA handbook*, Sweden, IDEA, 2006, p. 32.

¹⁸ Max Weber, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica. México, 1994, p. 228

de participación dentro del proceso electoral, por lo que partido “es cualquier grupo político que se presenta a las elecciones y coloca mediante ellas a sus candidatos en cargos públicos, es una organización estable y articulada que busca el poder por la vía electoral”¹⁹.

En términos generales, los partidos políticos son importantes dado que son los canales a partir de los cuales se postulan candidatos y en este sentido agregan intereses y representan a la sociedad.

Representación popular

Esta es la principal característica de la democracia moderna, basada en la delegación de autoridad, misma que ha tenido importantes críticas como la expresada por Benjamín Constant quien consideraba que la libertad de los antiguos, en contraste con la de los modernos, era superior ya que comprendía la participación activa y constante al poder colectivo y nuestra libertad, por el contrario, se basa en el goce pacífico de lo privado²⁰. A pesar de lo certeras que puedan ser las críticas al sistema representativo, hay consenso en que es el modelo más funcional para los vastos y complejos Estados contemporáneos.

La democracia clásica, tal y como la practicaban los griegos, requería que el ciudadano se dedicara por completo al servicio público. Autogobernarse significaba pasarse la vida gobernando, el ciudadano “le daba su sangre durante la guerra; su tiempo, en la paz; no era libre de dejar los asuntos públicos para cuidarse de los suyos”²¹.

Elecciones

En las democracias modernas, los comicios consisten en elegir un conjunto de personas para que decidan en nombre de todos. Sin embargo, la elección es una institución que originalmente pertenece al régimen aristocrático, -etimológicamente, el gobierno de los

¹⁹ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, España, 1992, p. 89

²⁰ Benjamin Constant, “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)

²¹ Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza, 1997, p. 348

mejores- extendido a la democracia bajo dos condiciones: la periodicidad y la generalización de electores y elegibles (voto pasivo y activo) ²². En la actualidad, no obstante, es una institución fundamental común a todos los regímenes democráticos.

Elegir significa expresar un juicio sobre el contenido de las decisiones anteriores y a futuro (comparando las ofertas políticas), sobre la dirección u orientación que deben tener los asuntos públicos.

El sistema electoral

Es fundamentalmente un mecanismo para la transformación de votos en escaños²³. La mayor parte de los elementos que conforman el sistema electoral -tales como la definición de la circunscripción, el tipo de voto, de candidatura y fórmulas de conversión de votos en escaños- son responsabilidad de los órganos electorales aunque anteriormente estas funciones estaban comprendidas dentro de las atribuciones de los gobiernos -concretamente bajo la dirección de un representante del poder ejecutivo- y la necesidad de contar con dichos órganos surgió por la desconfianza en la organización y resultados.

Los órganos electorales pueden ser tanto de naturaleza administrativa como jurisdiccional (aunque también pueden concentrar ambos aspectos en un solo ente), sin embargo, es pertinente mencionar que en esta tesis por órgano electoral nos referimos a los primeros exclusivamente. Dichos órganos 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”²⁴

De manera particular para el caso mexicano, éste es considerado como “un órgano encargado de cumplir algunas de las funciones del Estado relacionadas con la organización y vigilancia de los procedimientos democráticos de acceso al poder público. Su papel es garantizar la celebración auténtica y periódica de las elecciones; su

²² Michelangelo Bovero, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002, p. 61

²³ Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, México, FCE, 1997, p. 34.

²⁴ Augusto Hernández Becerra “Organismos electorales, en *Diccionario Electoral*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), San José, Costa Rica, 1989.

función es planear, organizar, ejecutar y supervisar todas las actividades necesarias para la efectiva renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo”²⁵.

1.2 Los órganos electorales administrativos

Los órganos electorales en democracias multipartidistas son los guardianes del sistema, junto con los medios de comunicación y el Poder Judicial, por el papel que desempeñan en cuanto al acceso al poder.

Rafael López-Pintor²⁶

Los órganos electorales tienen al menos dos fines específicos que ayudan a conceptualizarlos: uno administrativo y otro jurisdiccional. A partir de este primer acercamiento podemos advertir que un órgano electoral no tiene un significado particular, sino que puede tratarse al menos de dos cosas: un ente encargado de la administración de los procesos electorales o bien de un ente que se encarga del contencioso electoral.

Los órganos electorales surgieron 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 electorales²⁷. 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 política, la consolidación de la democracia, y el Estado de Derecho”²⁸. No obstante su función principal a largo plazo es la de ofrecer confianza y credibilidad en los resultados electorales.

²⁵ *Autoridades electorales en México*, Manual, TEPJF, abril de 2011, [disponible en http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual_autoridades.pdf]

²⁶ Rafael López-Pintor, *Administración electoral y consolidación democrática*, Lima, 2004, p. 40

²⁷ Carlos Alberto Urruty Navatta, “La importancia de los organismos electorales”, en *Revista de Derecho Electora*, n. 3 primer semestre 2007, p. 14.

²⁸ Rafael López-Pintor, *Administración electoral y consolidación democrática*, Lima, IDEA, 2004, p. 42

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 países²⁹. Precisamente, en el siguiente apartado se expone la dimensión internacional de los estudios sobre los órganos electorales administrativos.

Los órganos electorales en diferentes latitudes

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 tener presente que los órganos electorales autónomos no dependen solamente de cómo se establezcan legalmente sino de las particularidades políticas de cada país. Es decir, 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 nuestro país, debido a las condiciones de control gubernamental sobre la organización de las elecciones durante la mayor parte del siglo XX, el órgano electoral –igual que muchos países latinoamericanos- estuvo caracterizado por una parcialización a favor del partido en el poder³⁰. Y por ello se ha dado una tendencia hacia establecer en las constituciones y en la ley la independencia de dichos órganos de los poderes públicos y de los partidos políticos.

Este pasado de intervención ha producido un notorio interés sobre la autonomía, no obstante, podemos observar que no necesariamente dicho cambio ocurre en otras democracias consolidadas, es decir no es condición para su consecución. Como lo demuestra el hecho de que dos tercios de las democracias consolidadas administran las elecciones bajo el modelo gubernamental, como el Reino Unido y su Comisión Electoral³¹.

²⁹ 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/>

³⁰ Juan Jaramillo, “Los órganos electorales supremos”, en Dieter Nohlen, *et. Al., Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, 2007, p. 373.

³¹ Sarah Birch, *op. cit.*, p. 4.

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 Mundial³². El caso mexicano tiene una historia particular, ya que en su origen el órgano electoral estuvo controlado por el gobierno, posteriormente se encomendó a la Secretaría de Gobernación la presidencia del Consejo General, y por último en la situación actual se ha llegado a un modelo de independencia³³.

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 gubernamental. Es decir, la tendencia en el mundo es el modelo independiente, como se puede observar en el anexo 1.

En el siguiente apartado se problematiza el tema de la autonomía de los órganos electorales administrativos.

1.3 La autonomía

Un aspecto fundamental para este trabajo es la definición de lo que significa “autonomía”, ya que se trata del principal tema de análisis enfocado a los órganos electorales administrativos. Sin embargo, dicho concepto se caracteriza por ofrecer un significado huido ante el cual se ofrecen dos perspectivas para su estudio.

La primera corresponde a una vía jurídica-conceptual, que más allá de ser un análisis demasiado acotado, ofrece un primer acercamiento que resulta relevante en cuanto puede tratarse de un documento constitucional que involucra mayor fortaleza. Además de que resulta útil con fines comparativos. En segundo lugar, se encuentra la

³² Sarah Birch, *Op. Cit.*, p. 5.

³³ Francisco Reveles, “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. 55

perspectiva política-práctica, que complementa el enfoque anterior, debido a que se refiere a situaciones concretas donde la autonomía se pone en ejercicio; es decir son momentos en los que se afirma o se transgrede.

Por medio de estas dos perspectivas se pretende un análisis más completo sobre los órganos electorales, ya que si bien es común encontrar trabajos que se enfocan en el diseño institucional, éstos dejan de lado la observación de su ejercicio, mismo que se aborda en esta tesis para complementar el estudio del grado de autonomía de los institutos.

A continuación se realiza una exposición de ambas perspectivas.

1.3.1 Perspectiva jurídica

Esta perspectiva pone énfasis en el marco normativo como principal elemento de análisis, en él su conceptualización resulta fundamental para evaluarla. En este sentido la autonomía significa, de acuerdo con un enfoque jurídico: la “libertad para gobernarse por sus propias leyes o fueros”³⁴, mientras que para la Real Academia de la Lengua Española, significa: “la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”. En ambos casos la libertad o potestad deriva de una ley superior, que en algunos casos se trata de la Constitución.

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

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

³⁴ Joaquín Escriche, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, [recuperado el 10 de abril de biblio.juridicas.unam.mx/]

cual les otorga una jerarquía superior a órganos desconcentrados o dependientes de los poderes tradicionales³⁵.

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 básicamente 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 cumplir 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 son³⁶.

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 que demanda su superioridad jerárquica dentro del Estado³⁷. Es decir, pese a que se establecieron con la idea de ser elementos que

³⁵ 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 enero de 2014 de <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/semanales/boletinmartes8.pdf>]

³⁶ Citado en John Ackerman, *Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina*, IJ-UNAM, 3-21 Recuperado el 10 enero 2014 de <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2834/5.pdf>

³⁷ 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

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 públicas³⁸.

El diseño institucional de los órganos electorales

El diseño institucional “[...] significa que todas las piezas se ajusten correctamente en un todo armónico: que estén bien integradas, que estén en equilibrio”

Robert Goodin³⁹

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. Además, se debe tener 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.⁴⁰

Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México, UNAM-IIJ/IEPC Jalisco, 2010, p. 45

³⁸ Citado en: Ileana Moreno Ramírez, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005.

³⁹ Goodin, Robert E. *Teoría del diseño institucional*. Barcelona, Gedisa, 2003, Colección Ciencia Política, p. 30

⁴⁰ Dieter Nohlen, *Instituciones políticas en su contexto, Las virtudes del método comparativo*. Santa Fé, Rubinzal-Culzoni Editores, 2007 p. 103

Por lo anterior, resulta evidente que 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.

Con base en lo anterior, los elementos del arreglo institucional de los órganos electorales que se abordan en este trabajo son los siguientes⁴¹:

- 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 han adquirido estatus de órganos autónomos⁴². 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 rebasado⁴³.

- b) El tipo de órgano electoral

⁴¹ 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

⁴² Juan Jaramillo, *Op. Cit.*, p. 411

⁴³ Augusto Hernández Becerra, “Organismos electorales, en *Diccionario Electoral*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), San José, Costa Rica, 1989, p. 502

En cuanto a los modelos de órganos electorales se presentan fundamentalmente tres: independiente, gubernamental y el mixto.⁴⁴

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, es considerado como una categoría históricamente residual, ya 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”⁴⁵.

c) Autonomía.

Este tema se analizará bajo dos perspectivas, la primera sobre las tensiones (la afirmación/transgresión) y la segunda es la jurídica conceptual que a continuación se expone. De acuerdo con Cárdenas, Pérez y Carbonell, existen cuatro ámbitos de autonomía que deben ser considerados en el estudio de los órganos electorales⁴⁶:

- 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;

⁴⁴ Alan Wall, *et. Al. Electoral management design: The international IDEA handbook*, IDEA, Sweden, 2006, p. 7

⁴⁵ Rafael López-Pintor, *Administración electoral y consolidación democrática*, Lima, IDEA, 2004, p. 13

⁴⁶ 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

- 3) La jurídica, que implica la capacidad del órgano electoral para autodeterminarse reglamentariamente, y
- 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 electorado⁴⁷. 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 distribución⁴⁸. 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 Servicio Profesional ha sido adoptado para generar capital

⁴⁷ Rafael López-Pintor, *Electoral management bodies as institutions of governance*, UNDP-IFES, 2000, p. 140

⁴⁸ Rosa María Mirón Lince, *Democracia en clave electoral: la ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*, México, TEPJF, 2011a, p. 32

humano con los conocimientos que demanda la función electoral⁴⁹. En suma, la profesionalización de los funcionarios electorales es necesaria, debido a la complejización de la función electoral.

e) Presupuesto.

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”⁵⁰. 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 corregirlo⁵¹.

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 electorales⁵². Modelo que lo exime del cabildeo político y le asegura un monto económico independientemente de la relación que guarde con las fuerzas políticas.

⁴⁹ 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

⁵⁰ Alan Wall, *et. Al. Electoral management design: The international IDEA handbook*, IDEA, Sweden, 2006, p. 23

⁵¹ Juan Jaramillo, *Op. Cit.*, p. 382

⁵² *Op. Cit.*, p. 381

1.3.2 Perspectiva 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”⁵³.

Por lo anterior, resulta necesario cuestionar la pertinencia de la constitucionalización de los órganos electorales en México, dado que ello no ha redundado en una mayor autonomía en la dimensión política antes aludida así como porque no han sido provistos de aquel supuesto estatus superior que los equipararía con los tres poderes públicos. Por otra parte, 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 y gobernadores quienes (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”⁵⁴. 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 aspectos⁵⁵:

- a) El análisis del tipo de sistema de partidos
- b) Los debates previos al surgimiento del órgano electoral;
- c) La selección y remoción de consejeros electorales;
- d) Situaciones de tensión con partidos y gobierno
- e) Intencionalidad política en las reformas electorales

⁵³ César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México, UNAM-IIIJ/IEPC Jalisco, 2010, p. 39

⁵⁴ Entrevista con Mtro. José Woldenberg Karakowski, en Ciudad Universitaria, Coyoacán, D.F. el 20 de Enero de 2014 realizada por el autor.

⁵⁵ Debido a la complejidad que involucra el análisis político solamente se realiza para los dos estudios de caso: el IEEM y el IEDF. Mientras que el estudio del IFE y órganos electorales de las 32 entidades federativas incluidos en el capítulo segundo se analiza bajo la perspectiva del diseño institucional (aunque la selección de consejeros se incluye sin profundizar como en los casos mencionados).

Sobre el sistema de partidos Sartori⁵⁶ 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 sistemas⁵⁷:

- 1.- De partido único
- 2.- De partido hegemónico
- 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 juego⁵⁸. 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 último⁵⁹: 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.

⁵⁶ Giovanni Sartori, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza, 2005, p. 67

⁵⁷ *Op. Cit.*, p. 158

⁵⁸ *Op. Cit.*, p. 264.

⁵⁹ *Op. Cit.*, p. 249

b) Los debates previos al surgimiento del órgano electoral.

Del análisis de los diarios de debates del congreso local (Asamblea Legislativa en el caso del Distrito Federal) podemos observar las propuestas de las fracciones parlamentarias en la creación del órgano electoral así como las posturas de cada una de ellas. Resulta fundamental aquilatar el grado de influencia de cada partido y del gobernador (Jefe de Gobierno en el caso del Distrito Federal) para identificar transgresiones a la autonomía.

Dicho elemento se considera dentro de la perspectiva política, ya que nos permite observar la relación de poder entre los partidos con representación en el Congreso local, así como las críticas (principalmente de la oposición) frente a las propuestas. Especialmente, resulta importante observar las propuestas relativas a la manera en que se integra el Consejo General dado que el diseño del órgano electoral federal había incluido un consejero del Ejecutivo (quien fungía como consejero presidente) así como del Legislativo con voz y voto hasta 1996.

c) La selección y remoción de consejeros electorales

De acuerdo con Estévez y Magar se pueden ubicar claramente dos modelos de integración del máximo órgano de dirección de los órganos electorales: el *party watchdog* y *ombudsman*⁶⁰. 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 independientes⁶¹.

Además del modelo de selección, existen otros elementos a considerar en la integración de los órganos de dirección de las autoridades electorales, tales como son⁶²:

⁶⁰ 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

⁶¹ *Op. Cit.*, p. 26

⁶² 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

- 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 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. 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, lo que 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 aplican 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.

d) Situaciones de tensión con partidos y gobierno

La relación entre los institutos electorales y los partidos y gobernadores resulta fundamental para evaluar la autonomía, sin embargo este análisis se basa en un seguimiento de situaciones concretas que no pueden sistematizarse, ya que son

elementos coyunturales en los cuales se puede observar la aspiración de control sobre los órganos electorales.

Sin embargo, cada situación exhibe que más allá del discurso de la clase política que asegura confiar en el órgano electoral, lo cierto es que sistemáticamente pone en cuestión su desempeño, especialmente cuando pierden elecciones.

e) Intencionalidad política en las reformas electorales

Las reformas electorales suelen tener una fundamentación que alude a mejoras en el diseño institucional, que corrige situaciones que han mostrado su perfectibilidad. Sin embargo, también pueden exhibir una intencionalidad política de los partidos políticos y de los gobernadores que buscan incidir en la vida interna de los órganos electorales, restarle facultades, presupuesto, así como obstruir su trabajo. En este sentido se encuentra el trabajo de Douglas Rae⁶³ y Maurice Duverger⁶⁴, quienes analizan las repercusiones de los elementos del sistema electoral (los sistemas de mayoría y de representación proporcional) en el tipo de sistemas de partidos. Dicho análisis de los motivos políticos en las reformas electorales puede ser aplicado para el caso del órgano electoral o si es para fortalecerlo.

Por lo anterior, el análisis de las reformas electorales resulta fundamental para evaluar si se trata de un intento por transgredir la autonomía y debilitar a dichos entes.

En el siguiente capítulo se realiza un análisis general del caso federal y de las 32 entidades de la república con base en el diseño institucional. Lo anterior nos permitirá observar la influencia del órgano electoral federal en los locales, así como las particularidades de éstos últimos.

⁶³ Douglas Rae W., “La ley electoral como un instrumento político”, en: *Zona Abierta*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, No. 110-111, 2005, pp. 87-104.

⁶⁴ 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.

CAPÍTULO 2

EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES ADMINISTRATIVOS EN MÉXICO

2.1 El Instituto Federal Electoral 1990-2008

La credibilidad es un proceso en el que se avanza muy lento, micra a micra, mientras que la desconfianza en cambio, ocurre de golpe e implica retrocesos de kilómetros.

José Woldenberg⁶⁵

Las cuestionadas elecciones presidenciales de 1988, en las que el partido hegemónico se hizo de la victoria en un contexto de fuertes acusaciones de fraude minaron la confianza en la administración de las elecciones que hasta entonces estaba en manos de la Comisión Federal Electoral (clasificada, en términos de Wall, como un órgano electoral gubernamental). Esta crisis política fue superada, entre otras medidas, a través de la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en el que se redujo la influencia del presidente de la república, aunque no se eliminó por completo⁶⁶.

Es de destacar que para muchos analistas las elecciones de 1988 fueron el punto de quiebre del sistema de partido hegemónico, ya que a partir de entonces los triunfos del Revolucionario Institucional tuvieron márgenes de victoria cada vez más estrechos respecto al segundo lugar, hasta que en el 2000 se produjo la alternancia política de forma pacífica. Es decir, gracias a la institución de un órgano electoral que poco a poco fue ganando autonomía respecto del gobierno federal se logró transitar de un sistema de partido hegemónico al pluralismo limitado⁶⁷.

⁶⁵ Intervención de José Woldenberg en la Mesa de Análisis “Transparencia electoral e historia 1998-2008. Avances y retrocesos”, recuperado el 22 de mayo de: www.infodf.org.mx/iaipdf/extra/2008/electoral/mesa2.pdf

⁶⁶ Sobre la crisis de confianza del máximo órgano de dirección del IFE véase: Eduardo Huchim May, *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; Carta de Política Mexicana, *crisis de los órganos autónomos, democracia en riesgo*, año xxii, vol. xxiii, núm. 564. 2013 18 p.; Estévez, Federico y Eric Magar, (2008) “Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico’s Federal Election Institute”, *Electoral Studies* 27, pp. 1-36.; y 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.

⁶⁷ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, (2000) *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, p. 209

No obstante la importancia que tuvo el IFE como ente encargado de la organización de las elecciones, y de sus aportaciones a lo largo de más de dos décadas, lo cierto es que ha atravesado por un fuerte descrédito derivado de la partidización de su máximo órgano de dirección lo cual lo convirtió en un blanco de críticas por parte de los propios partidos y de la sociedad civil.

Ahora bien, el IFE ha sido en muchos sentidos el parámetro para los órganos electorales locales y a través de su evolución podemos explicar los avances y retrocesos, sin embargo es pertinente mencionar que estos últimos han desarrollado una vida propia de modo que pueden encontrarse órganos con un diseño “de avanzada” o bien con un diseño con carencias. Sobre la influencia de la evolución del IFE para los órganos locales se ofrece a continuación un análisis general del cambio de su diseño institucional mientras que sobre los avances y retrocesos de los órganos locales se hablará en el siguiente subcapítulo.

A continuación se resumen en varios cuadros los principales elementos del esquema institucional que se señalaron en el capítulo anterior a partir de 1990 y hasta 2008, es decir, desde el surgimiento y hasta la reforma electoral de 2008. El primero de ellos resume la posición dentro del aparato estatal y la autonomía⁶⁸.

Cuadro 2.1. Diseño institucional del IFE

Año	Ubicación dentro del Estado	Autonomía a) Política	Autonomía b) Financiera	Autonomía c) Jurídica (Reglamenta la ley electoral)	Autonomía d) Administrativa
1990	Organismo público dotado de personalidad jurídica (CPEUM art. 41; COFIPE art. 70 COFIPE)	El Consejero del Poder Ejecutivo presidía el Consejo General. Además el presidente de la república proponía a los consejeros magistrados ante el Congreso. (CPEUM art. 41; COFIPE art. 74.5)	El Consejo General aprobaba un anteproyecto de presupuesto del Instituto, elaborado por el Presidente del propio Consejo (COFIPE art. 82, 1. x)	Facultado para dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones y las demás señaladas en este Código (COFIPE art. 82, y)	Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto (COFIPE art. 82, a)
1993	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones

⁶⁸ La independencia política será analizada en el cuadro 2.3

1994	Sin modificaciones	Permanece la representación del Ejecutivo Federal en el Consejo General, se elimina la facultad de proponer a los consejeros, que se denominan "ciudadanos".	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones
1996	Organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral (CPEUM art. 41, III)	Se sustrajo la representación del Presidente de la república en el Consejo General del IFE.	Añadía que: el ante proyecto sería remitido al Poder Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación (COFIPE art. 82, v)	Sí (COFIPE art. 82, z)	Sin modificaciones
2007-2008	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	(COFIPE art. 118, a)

Fuente: Elaboración propia con datos de las reformas constitucionales y a la ley electoral federal de los años 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2008 (Diario Oficial de la Federación)

Respecto a la posición del órgano dentro del aparato estatal (inciso a), el IFE había estado bajo la dirección del gobierno a través del Secretario de Gobernación y en última instancia por el presidente de la república hasta 1990. En ese año se sentaron las bases para que se sustrajera de la influencia del Poder Ejecutivo, colocándolo bajo un esquema de autonomía. A pesar de que no se estableció una independencia política total (inciso c), se reconocía al IFE como el organismo depositario de la autoridad electoral, ajeno al cuerpo gubernamental.

Mientras que para 1996 el IFE es establecido como un “organismo público autónomo”. Si bien ya se había establecido con las reformas electorales precedentes, el *status* de autónomo, en la reforma de 1996 se agrega al texto constitucional el nombre del instituto y se otorgó autonomía plena al suprimirse el consejero del Poder Ejecutivo. Para Méndez de Hoyos esto significó el inicio del desmantelamiento del control del gobierno sobre los procesos electorales⁶⁹.

⁶⁹ Irma Méndez de Hoyos, “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, p. 387.

Sin embargo, en cuanto a los recursos económicos, el IFE solamente cuenta con la facultad de enviar un anteproyecto de presupuesto que debe ser aprobado por el Congreso, lo cual le resta autonomía a pesar de que esto no sea utilizado frecuentemente como medio de chantaje, (lo que no cambió en el lapso de 1990 a 2008). En cuanto a la autonomía jurídica, en 1990 de acuerdo con el artículo 82, inciso “y” del COFIPE, el Consejo General tiene la facultad para: “Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en este Código” (lo cual se ha mantenido en el mismo período referido). Mientras que la autonomía administrativa se aseguraba en el mismo artículo citado, inciso a, en el que se le atribuyó la facultad para: “Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto”, lo cual se ha mantenido inalterado.

Por otra parte, con base en lo anterior se puede deducir que quien organiza las elecciones es una comisión independiente (incisos b). Ya que, conforme a la definición, es autónomo del Poder Ejecutivo; si bien no define sus propios recursos (sino que sólo realiza el proyecto de presupuesto), sí los administra con independencia. Por ello, de acuerdo con López-Pintor, México se encuentra entre los 24 países de América Latina en donde las elecciones son desarrolladas por un órgano independiente.

Ahora bien, en lo que respecta al tema de la selección y remoción de consejeros electorales (inciso d), se han producido importantes cambios, mismos que se han descrito al hablar sobre la autonomía política y que pueden resumirse en el cuadro 2.2.

Cuadro 2.2. Integración del Consejo General del IFE

Año	Número de consejeros electorales	Entidad nominadora	Entidad que aprueba las propuestas	¿Mayoría especial para el nombramiento?	Duración del encargo	Organismo que puede remover a los consejeros
1990	Un consejero del Poder Ejecutivo y Seis consejeros magistrados. (CPEUM art. 41; COFIPE art. 74.1-5)	Presidente de la república	Cámara de Diputados	2/3 de los miembros presentes de la Cámara de Diputados (excepto el Consejero del Poder Ejecutivo) (CPEUM art. 41; COFIPE art. 74.1-5)	8 años (CPEUM art. 41; COFIPE art. 74. 5, e)	El consejero presidente podría proponer la remoción de algún integrante, e instituir una Comisión de Justicia (COFIPE art. 274)
1993	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	(COFIPE art. 272)
1994	Permanece el consejero del Poder Ejecutivo. Los 6 consejeros son denominados "ciudadanos".	Presidente de la república y Grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados	Sin modificaciones	2/3 de los miembros presentes de la Cámara de Diputados (CPEUM art. 41; COFIPE art. 74.5)	Sin modificaciones	El Consejo Presidente debe contar con el apoyo de al menos 3 consejeros más para dar lugar a la Comisión de Justicia (COFIPE art. 272)
1996	Un consejero Presidente y ocho consejeros electorales. (CPEUM art. 41, III; COFIPE art. 74.2 y 3)	Grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados	Sin modificaciones	2/3 de los miembros presentes de la Cámara de Diputados (CPEUM art. 41, III; COFIPE art. 74.2 y 3)	7 años	Sin modificaciones
2007-2008	Un consejero Presidente y ocho consejeros electorales. (CPEUM art. 41, V; COFIPE art. 110. 2)	Grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados. Previa consulta a la sociedad	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Consejero presidente 6 años (podía ser reelecto); consejeros electorales 9 años (sin reelección, renovados de forma escalonada) (CPEUM art. 41, V; COFIPE art. 110)	El contralor notificará al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, a fin de que ésta resuelva por medio de 2/3 partes sobre la responsabilidad (COFIPE art. 384; CPEUM art. 111)

Fuente: Elaboración propia con datos de las reformas constitucionales y a la ley electoral federal de los años 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2008 (Diario Oficial de la Federación)

El principal cambio que se puede destacar en la selección de consejeros es la eliminación de la influencia del Presidente de la república en el Consejo General que se consiguió paulatinamente, primero en 1996 al quitarle la facultad “de propuesta” y de

designación del consejero del Poder Ejecutivo, que posteriormente se le otorgó a los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, aunque permaneció en su interior el representante del Ejecutivo. Mientras que para 1996, los grupos parlamentarios serían los encargados de proponer a todos los consejeros electorales y la mencionada Cámara sería la instancia encargada de aprobarlos por medio de las 2/3 partes de sus miembros presentes. Por último, para 2008 se estableció que la propuesta de los grupos parlamentarios debería ir precedida de una “amplia consulta a la sociedad”, misma que ha sido pasada por alto frecuentemente.

Por otra parte, la duración de sus funciones ha variado levemente, ya que desde 1990 a 1994 ésta ha sido de 8 años. Para 1996 se redujo a 7, y para 2008 ésta se estableció de manera diferenciada, para el consejero presidente sería de 6 (con posibilidad de reelección), y para los consejeros electorales de 9 años. Mientras que en el tema de la remoción, competía al consejero presidente en 1990 proponerla y posteriormente instituir la Comisión de Justicia que se encargaría de definir sobre la responsabilidad; para 1994 el consejero presidente debía contar con el apoyo de otros 3 consejeros para iniciar el procedimiento. Por último en 2008, se dispuso que la figura del contralor fuera el encargado de iniciar el proceso, comunicando al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y acompañado del expediente del asunto, para que dicha Cámara decida por acuerdo de las 2/3 partes de los miembros presentes sobre la remoción.

Ahora bien, éstos no son los únicos temas que abordar en cuanto a la selección de consejeros, sino que importa observar los requisitos de elegibilidad de los perfiles que aspiran al Consejo, cuestión que determina en alto grado la independencia del mismo. Lo cual se puede resumir en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.3. Requisitos de elegibilidad de los Consejeros Electorales del IFE

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?
1990	Título profesional de licenciado en derecho, con por lo menos 5 años de antigüedad (COFIPE art. 76, d)	En los últimos 5 años anteriores a la designación (COFIPE art. 76, h)	En los últimos 5 años anteriores a la designación (COFIPE art. 76, i)	No se menciona	Sí (COFIPE art. 77)
1993	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones
1994	Poseer el día de la designación título profesional o equivalente, y tener conocimientos en la materia político-electoral (COFIPE art. 76, d)	Sin modificaciones	En los últimos 3 años anteriores a la designación (COFIPE art. 76, i)	Sin modificaciones	Sin modificaciones
1996	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones
2007-2008	Título profesional de licenciado, con por lo menos 5 años de antigüedad. Y contar con conocimientos y experiencia que le permita desarrollar sus funciones (COFIPE art. 112, d)	En los últimos 4 años anteriores a la designación (COFIPE art. 112, g)	En los últimos 4 años anteriores a la designación (COFIPE art. 112, h)	A menos que se separe 4 años antes del nombramiento (COFIPE art. 112,i)	Sí (COFIPE art. 113)

Fuente: Elaboración propia con datos de las reformas constitucionales y a la ley electoral federal de los años 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2008 (Diario Oficial de la Federación)

Respecto a la experiencia, es notorio el cambio que se dio del requisito de ser licenciado en Derecho (1990) a sencillamente contar con título profesional y conocimientos en materia electoral (1994). Por otra parte, en 2008 se estableció que el título debería ser de por lo menos 5 años previos a la designación, además de conocimientos y experiencia, aunque sin ser demasiado específicos. Además de ello, la consideración respecto a haber sido candidato, así como haber desempeñado cargos de

elección popular de algún partido son importantes debido a que son frenos a la partidización del Consejo. En ambos casos para 1990 se estableció que al menos pasaran 5 años antes de la designación; en 1994 la restricción de haber desempeñado cargo de dirección en un partido se redujo a tres años. Para que en 2008 ambas limitaciones quedaron en 4 años.

En cuanto a la consideración de haber sido servidor público, ésta no se había establecido hasta 2008, cuando se dispuso que en su caso se hubiera separado del encargo con 4 años antes de su designación. Por último, es de resaltar que en todo el lapso de análisis se prohibiera de manera explícita la actividad política de los consejeros.

Por otra parte, entre las facultades se rescatan aquéllas que tienen que ver con la independencia política, las cuales son resumidas en el siguiente cuadro⁷⁰:

Cuadro 2.4. Facultades del Consejo General del IFE

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?
1990	Sí (COFIPE art. 82, y)	NO	Sí (COFIPE art. 82, k, l)	Sí (COFIPE art. 82, f)	NO	Sí (COFIPE art. 49, VII) Responsable de las ministraciones mensuales a partidos
1993	Sin modificaciones	NO	Sin modificaciones	Sin modificaciones	NO	Sí (COFIPE art. 49, 7, a, VII) Responsable de las ministraciones mensuales a partidos
1994	Sin modificaciones	NO	Sin modificaciones	Sin modificaciones	NO	Sin modificaciones

⁷⁰ Si bien se reconoce que en las leyes electorales han existido una larga lista de funciones, especialmente con la reforma de 2008, en la presente investigación se toman aquéllas que permiten un margen de acción respecto a otros poderes o los partidos.

1996	Sí (COFIPE art. 82, z)	NO	Sí (COFIPE art. 82, j, l)	Sí (COFIPE art. 82, k) Menciona además a las Agrupaciones Políticas Nacionales	NO	Sí (COFIPE art. 49, 7, a, I) Responsable de las ministraciones mensuales a partidos
2007-2008	Sin modificaciones	NO	Sí (COFIPE art. 1182, j)	Sin modificaciones	NO	Sí (COFIPE art. 77) Responsable de las ministraciones mensuales a partidos

Fuente: Elaboración propia con datos de las reformas constitucionales y a la ley electoral federal de los años 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2008 (Diario Oficial de la Federación)

El IFE, a lo largo del período referido, ha sido la institución encargada de realizar la división política del país, en los 300 distritos electorales y en las 5 circunscripciones para conformar los diputados de representación proporcional. A pesar de que puede reglamentar la ley electoral, no se le ha dado la facultad de iniciativa legal, para su eventual aprobación en el Congreso, lo cual constituiría una extensión de sus facultades que podría limitar la influencia política al interior del órgano.

Ahora bien, se rescatan tres atribuciones que tienen que ver con los partidos políticos: la personería a partidos, la intervención en su vida interna y el control sobre el presupuesto. Es de destacar la facultad sobre el control de las finanzas de los partidos, dado que es el encargado de otorgar las ministraciones mensuales. La personería o registro de los partidos es una atribución que se le ha conferido desde su origen al IFE, misma que lo convierte en la institución que revisa que se cumplan con los requisitos necesarios. Por último, el instituto no puede resolver conflictos internos de los partidos, ya que desde la constitución se dispone que sean dirimidas por sus propias instancias aunque pueden recurrir a los tribunales locales y federal.

Por último, en lo que respecta a la profesionalización existen tres temas que debemos tener presentes: la existencia del Servicio Profesional Electoral, de la Contraloría así como de un órgano de transparencia. Lo anterior se sintetiza en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.5. Profesionalización (IFE)

Año	Servicio Profesional Electoral (SPE)	Contraloría (dependiente de)	Órgano de transparencia
1990	Se dispone como principio rector del Instituto (CPEUM art. 41). Se establece el SPE (COFIPE, art. 168)	No	No
1993	Sin modificaciones	No	No
1994	Se menciona en el texto constitucional la existencia del SPE (CPEUM art. 41).	No	No
1996	Sin modificaciones	No	No
2007-2008	Servicio Profesional Electoral (CPEUM art. 41, V; COFIPE art. 131)	Con autonomía técnica y de gestión, adscrita a la presidencia del CG (CPEUM art. 41, V; COFIPE art. 388.2)	En 2005 se creó la Comisión del Consejo para la Transparencia y el Acceso a la Información (CCTyAI), luego fue denominado Órgano Garante de la Transparencia y Acceso a la Información* (OGTyAI) (Acuerdo CG08/2008)

* Además del Reglamento Interior, destaca la existencia de un Reglamento del IFE en materia Transparencia y Acceso a la Información Pública, aunque dicha unidad técnica no se consagre en el COFIPE.

Fuente: Elaboración propia con datos de las reformas constitucionales y a la ley electoral federal de los años 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2008 (Diario Oficial de la Federación)

La presencia del Servicio Profesional Electoral en el IFE ha sido una característica desde 1990. Por otra parte, la Contraloría y el órgano de transparencia son instancias que se han creado recientemente, por una parte, la Contraloría surge con la reforma constitucional y legal de 2007-2008 adscrita administrativamente a la presidencia del Consejo General. Mientras que el órgano de transparencia se ha integrado a las comisiones permanentes del Consejo General, luego de una reforma constitucional en 2002 que sentó las bases para que los entes estatales adoptaran este criterio entre sus obligaciones⁷¹. Es de destacar que en la integración del “Órgano Garante”, concurren: un consejero electoral, que lo preside, el contralor general, un especialista en la materia, representantes de los partidos y del poder legislativo y el Director Jurídico del instituto (Reglamento, artículo 21).

⁷¹ Concretamente nos referimos a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del 2002.

La revisión del diseño institucional del IFE de 1990 a 2008 nos permite observar cambios importantes que han ido en detrimento de la autonomía en lo que se refiere al máximo órgano de dirección. Del mismo modo existen asignaturas pendientes como son la facultad de iniciativa legal ante el Congreso de la Unión y la de establecer independientemente su presupuesto, sin la necesidad de cabildear con los legisladores. Sin embargo, es la designación de consejeros electorales el tema que llama más la atención debido a los conflictos entre partidos por proponer a los candidatos a consejeros, lo cual pone en evidencia varios problemas:

Primero, respecto a la autonomía del IFE si bien ésta fue establecida desde 1990 se veía menguada por la intervención del presidente de la república a través del consejero del Poder Ejecutivo, por lo que fue hasta 1996 cuando se estableció que los consejeros electorales fueran propuestos y electos por la Cámara de Diputados.

Segundo, no es la experiencia ni los méritos lo primordial para aspirar al Consejo General, sino la relación con los partidos.

Tercero, los partidos políticos aspiran al control del Consejo General con la idea de obtener ventajas y evitar sanciones; es decir, no buscan la autonomía e imparcialidad de este espacio sino imponerse a costa de los otros partidos para su propio beneficio.

Cuarto, los conflictos en la selección de consejeros han derivado en la falta de confianza respecto a la administración de las elecciones, es decir, la conformación del Consejo General de manera partidizada ha dado lugar a que se desconfíe de las tareas de organización y calificación de la jornada electoral.

En adelante se analizarán de manera general los avances y retrocesos de los órganos electorales estatales con las mismas variables que se analizaron para el caso del IFE.

2.2. Los órganos electorales en la república mexicana

En México, el avance de la competencia política en los estados en el curso de los años noventa otorgó centralidad a los actores y a las instituciones políticas locales dentro del escenario nacional, dando lugar a un “nuevo federalismo”.

Jacqueline Peschard⁷²

Las acusaciones de intromisión de los Gobernadores de las entidades de la república en los órganos electorales han sido persistentes dado que en el pasado, igual que en el caso federal, los órganos locales estuvieron dirigidos por los representantes de aquéllos, por medio del Secretario de Gobierno. De acuerdo con López Chavarría hacia 1985 todas las legislaciones electorales estatales contemplaban, de forma general, la participación del Secretario de Gobierno como presidente de las comisiones electorales así como representantes del Poder Legislativo⁷³. Sin embargo, a partir del 1996 se estableció en el artículo 116 constitucional la previsión de que los órganos electorales contaran con autonomía política al eliminar la presencia de los dichos Secretarios al interior de los Consejos locales así como del IFE⁷⁴.

En este capítulo se analiza la autonomía desde la perspectiva jurídica de los órganos electorales con base en las variables que fueron señaladas en el primer capítulo para el caso de los 32 estados de la república. Es decir, se complementa el estudio de la realidad local con un panorama sobre el estado actual del esquema institucional para posteriormente enfocarnos en los dos estudios de caso.

Como se expuso más arriba, los órganos electorales estatales han seguido la pauta federal, en su configuración actual fueron influidos por la reforma constitucional y legal de 1996 cuando se sustrajo la influencia del Poder Ejecutivo en el órgano electoral federal. Para abordar el presente capítulo se retomará la estructura de análisis utilizada para el caso del IFE, aunque nos limitaremos a la última legislación electoral

⁷² Peschard, Jacqueline, (coord.) *El federalismo electoral en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/FCPyS-UNAM, p. 40

⁷³ César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello (Coords.), *Op. Cit.*, p. 41

⁷⁴ Artículo 116, IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que: b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones (CPEUM, Reforma publicada en el DOF el 22 de agosto de 1996)

(dado que remitirnos a las anteriores implicaría mayor espacio y sobre todo porque no es el objetivo principal de esta tesis).

Cuadro 2.6. Diseño institucional de los órganos electorales en los estados de la república

Entidad federativa	Denominación	Ubicación dentro del Estado
Aguascalientes	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Baja California	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Baja California Sur	Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Campeche	Instituto Electoral del Estado de Campeche	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Chiapas	Instituto de Elecciones y de Participación Ciudadana	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Chihuahua	Instituto Estatal Electoral de Chihuahua	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Coahuila	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Colima	Instituto Electoral del Estado de Colima	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Distrito Federal	Instituto Electoral del Distrito Federal	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Durango	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Estado de México	Instituto Electoral del Estado de México	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Guanajuato	Instituto Electoral del Estado de Guanajuato	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Guerrero	Instituto Electoral del Estado de Guerrero	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Hidalgo	Instituto Estatal Electoral de Hidalgo	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Jalisco	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Michoacán	Instituto Electoral de Michoacán	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Morelos	Instituto Estatal Electoral de Morelos	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Nayarit	Instituto Estatal Electoral de Nayarit	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Nuevo León	Comisión Estatal Electoral de Nuevo León	Organismo público dotado de personalidad jurídica

Oaxaca	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Puebla	Instituto Electoral del Estado de Puebla	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Querétaro	Instituto Electoral de Querétaro	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Quintana Roo	Instituto Electoral de Quintana Roo	Organismo público dotado de personalidad jurídica
San Luis Potosí	Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Sinaloa	Consejo Estatal Electoral de Sinaloa	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Sonora	Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Tabasco	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Tamaulipas	Instituto Electoral de Tamaulipas	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Tlaxcala	Instituto Electoral de Tlaxcala	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Veracruz	Instituto Electoral Veracruzano	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Yucatán	Instituto de Procedimientos Electorales y de Participación Ciudadana del Estado de Yucatán	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Zacatecas	Instituto Electoral del Estado de Zacatecas	Organismo público dotado de personalidad jurídica

Fuente: Mirón Lince, Rosa María, (2011a) *Democracia en clave electoral: la ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*, México, TEPJF, 84 p, y legislaciones y constituciones estatales (2011).

Como puede observarse de la información presentada en el cuadro previo, los nombres de los órganos electorales locales han variado notablemente. Sin embargo, la mayoría de ellos se ha establecido como “Instituto”, dada la influencia del órgano electoral federal. Aunque se presentan algunos casos donde se les establece como “Consejo” o “Comisión”, lo cierto es que cumplen con las mismas funciones unos y otros. Ahora bien, como se mencionó previamente, los órganos locales han replicado la tendencia hacia la autonomía del IFE a partir de 1996 por lo que todos se han establecido como “autónomos” en la constitución y leyes secundarias, así como

también se ha ubicado como “organismo público” dentro del Estado en cada uno de los casos.

La información anterior evidencia que la influencia del arreglo institucional federal sobre lo local es innegable y hasta cierto punto ineludible dado que de acuerdo con el artículo 41 y 116 constitucional se les impone a los órganos locales límites que no pueden transgredir.

Cuadro 2.7. Integración de los consejos generales de los órganos electorales locales

Entidad federativa	Núm. de consejeros	Entidad nominadora	Entidad que aprueba las propuestas	¿Mayoría especial para el nombramiento?	Duración del cargo	Organismo que puede remover a los consejeros
Aguascalientes	5	Congreso	Congreso local	2/3 del congreso	3 años	Congreso por las 2/3 partes
Baja California	7	Convocatoria pública	Congreso local	2/3 del congreso	3 años	
Baja California Sur	5	Grupos parlamentarios	Congreso local	2/3 del congreso	6 años	
Campeche	7	Grupos parlamentarios	Congreso local	2/3 del congreso	7 años	Congreso por las 2/3 partes
Chiapas	5	Grupos parlamentarios, previa consulta a la sociedad	Congreso local	2/3 del congreso	7 años	
Chihuahua	7	Grupos parlamentarios, previa consulta a la sociedad	Congreso local	2/3 del congreso	6 años	Tribunal Electoral a propuesta del consejero presidente
Coahuila	7	Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, previa convocatoria pública	Congreso local	2/3 del congreso	7 años	
Colima	7	Grupos parlamentarios, previa consulta a la sociedad	Congreso local	2/3 del congreso	7 años	

Distrito Federal	7	Grupos parlamentarios, previa consulta a la sociedad	Congreso local	2/3 de la asamblea legislativa	7 años	
Durango	7	Convocatoria pública	Congreso local	2/3 del congreso	9 años	2/3 partes del congreso local
Estado de México	7	Convocatoria pública	Congreso local	2/3 del congreso	4 años	
Guanajuato	5	Grupos parlamentarios	Congreso local	2/3 del congreso: 3 consejeros ciudadanos propietarios a propuesta del grupo parlamentario que tenga mayor número de diputados, 1 a propuesta de la primera minoría y 1 a propuesta de los demás grupos parlamentarios y representaciones parlamentarias	4 años	Por una comisión de Justicia
Guerrero	7	Comisión de Gobierno	Congreso local	Congreso	4 años	Mayoría del congreso local
Hidalgo	5	Partidos políticos	Congreso local	2/3 del congreso	6 años	
Jalisco	7	Grupos parlamentarios, previa consulta a la sociedad	Congreso local	2/3 del congreso	3 años	2/3 partes del congreso local
Michoacán	5	Grupos legislativos	Congreso local	2/3 del congreso	4 años	El contralor notificará al presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados
Morelos	5	Grupos parlamentarios	Congreso local	2/3 del congreso	4 años	
Nayarit	5	Convocatoria pública	Congreso local	2/3 del congreso	3 años	
Nuevo León	5	Convocatoria abierta	Congreso local	Consenso del congreso	6 años	
Oaxaca	7	Grupos parlamentarios	Congreso local	2/3 del congreso	6/7 años (Contradicción entre la constitución y el código electoral)	

Puebla	9	Convocatoria pública y grupos parlamentarios	Congreso local	Consenso del congreso	6 años	Consejo General y Congreso local
Querétaro	7	No contemplado	Congreso local	2/3 del congreso	7 años	
Quintana Roo	7	Grupos parlamentarios	Congreso local	2/3 del congreso	6 años	
San Luis Potosí	9	Partidos políticos y ciudadanos, previa convocatoria pública	Congreso local	2/3 del congreso	3 años	
Sinaloa	7	Partidos políticos, organizaciones de la sociedad, instituciones académicas, etc. previa convocatoria pública	Congreso local	2/3 del congreso	2 procesos electorales	2/3 partes del Congreso local
Sonora	5	Convocatoria pública	Congreso local	2/3 del congreso	2 procesos electorales	Congreso local
Tabasco	7	Comisión de Asuntos Electorales de la Cámara de Diputados, previa convocatoria pública	Congreso local	2/3 del congreso	7 años	
Tamaulipas	7	Convocatoria pública	Congreso local	2/3 del congreso	3 años	
Tlaxcala	7	No contemplado	Congreso local	2/3 del congreso	3 años	
Veracruz	5	Partidos políticos, previa realización de convocatoria pública	Congreso local	2/3 del congreso	9 años	
Yucatán	5	Convocatoria pública	Congreso local	2/3 del congreso	6 años	

Zacatecas	7	Grupos parlamentarios	Congreso local	2/3 del congreso	4 años
-----------	---	-----------------------	----------------	------------------	--------

Fuente: Mirón Lince, Rosa María, (2011a) *Democracia en clave electoral: la ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*, México, TEPJF, 84 p, y legislaciones y constituciones estatales (2011).

Por otra parte, en cuanto a la selección de los consejeros electorales en los estados, (expuesto en el cuadro 2.7) sobresale en primer término el hecho de que el número de éstos varía de manera considerable. La mayoría se ubica dentro de los rangos 5, 7 y 9, siendo a nuestro parecer una exageración los casos donde existen 9, dado que es el mismo número de consejeros electorales en el consejo general del IFE siendo éste nacional y los otros estatales. Por otra parte, en el caso de las propuestas, sobresalen Hidalgo y Nayarit, ya que en la primera entidad son los partidos políticos quienes las realizan y no los grupos parlamentarios, como en la gran mayoría de estados. Mientras que en el segundo, la propuesta se da por convocatoria pública, es decir existe una apertura, opuesta a la cerrazón que representan los partidos y los grupos parlamentarios.

En el caso de la aprobación, salvo en Puebla y Nuevo León, requieren las dos terceras partes del congreso local, mientras que en estos últimos se requiere el consenso de las fuerzas políticas al interior del legislativo. Además, cabe mencionar que en Guanajuato se señala expresamente la distribución de los consejeros con base en la presencia en el congreso, siendo el único estado que contempla esta medida.

Por último, en el caso de la remoción de consejeros electorales en muchos estados no está especificada, sin embargo en aquéllos donde sí se establece son mayoritariamente los congresos quienes tienen la facultad. Sobresale que en Michoacán es el Contralor quien propone la remoción y no la figura del consejero presidente, como en otras entidades.

Cuadro 2.8. Requisitos de elegibilidad de los Consejeros Electorales de los órganos electorales locales

Entidad federativa	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?
Aguascalientes	Licenciatura y experiencia en materia político electoral	5 años	5 años	En los últimos 3 años a la fecha de la designación	SI
Baja California	Licenciatura con 5 años de anterioridad, y conocimientos que le permitan desarrollar sus funciones	Tiempo indefinido	Tiempo indefinido	En el último año a la fecha de la designación	SI
Baja California Sur	Contar preferentemente con título profesional de licenciatura y tener conocimientos en materia político-electoral	3 años	3 años	No contemplado	SI
Campeche	Título de licenciatura	6 años	Tiempo indefinido	En los últimos 5 años a la fecha de designación	SI
Chiapas	Contar preferentemente con título profesional de licenciatura y tener conocimientos en materia político-electoral	3 años	3 años	No contemplado	SI
Chihuahua	Título de licenciatura	5 años	5 años	No contemplado	SI
Coahuila	Título profesional o equivalente y experiencia en materia político electoral	5 años	5 años	En los últimos 3 años a la fecha de la designación	SI
Colima	Título profesional, conocimientos y experiencia para desempeñar el cargo	5 años	3 años	En el último año a la fecha de la designación	SI
Distrito Federal	Título profesional con dos años de antigüedad	5 años	5 años	En los últimos 5 años a la fecha de designación	SI
Durango	Título profesional con antigüedad de cinco años y experiencia en materia político electoral	6 años	3 años	En el último año a la fecha de la designación	SI
Estado de México	Título profesional o formación equivalente y tener conocimientos en materia político-electoral	5 años	3 años	En los últimos 2 años a la fecha de designación	SI

Guanajuato	Preferentemente deberán contar con una formación o experiencia y su disposición para garantizar la legalidad, imparcialidad y objetividad de su actuación	Tiempo indefinido	Tiempo indefinido	No contemplado	SI
Guerrero	Título Profesional en cualquiera de las carreras incluidas dentro de las ciencias sociales y tener conocimientos en la materia político-electoral	5 años	5 años	En el último año a la fecha de designación	SI
Hidalgo	Preferentemente poseer título profesional o formación equivalente y tener conocimientos en materia político-electoral	5 años	5 años	No contemplado	SI
Jalisco	Título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que le permita el desempeño de sus funciones	5 años	5 años	En los últimos 5 años a la fecha de nombramiento	SI
Michoacán	Poseer, preferentemente, título profesional o formación equivalente, y acreditar que tiene conocimientos en materia político electoral	5 años	3 años	Tiempo no definido	SI
Morelos	No contemplado	7 años	7 años	En los últimos 7 años a la fecha de designación	SI
Nayarit	Acreditar estudios mínimos de nivel medio superior y tener conocimiento en materia político-electoral.	3 años	3 años	En los últimos 3 años a la fecha de designación	SI
Nuevo León	No contemplado	5 años	3 años	En los últimos 5 años a la fecha de designación	SI
Oaxaca	Título profesional de nivel licenciatura con antigüedad de tres años, contar con los conocimientos y experiencia en la materia político-electoral	2 años	2 años	En los últimos 2 años a la fecha de designación	SI
Puebla	Poseer título profesional y los conocimientos suficientes para el desempeño de su función;	6 años	6 años	En los últimos 6 años a la fecha de designación	SI
Querétaro	Título profesional y conocimientos en materia electoral	3 años	3 años	No contemplado	SI
Quintana Roo	Poseer al día de la designación, título y			No contemplado	SI

	cédula profesional de nivel licenciatura				
San Luis Potosí	No contemplado	5 años	1 año	en los últimos 5 años a la fecha de designación	SI
Sinaloa	Sólo el consejero presidente debería contar con título profesional, con ejercicio no menor de cinco años al día de su designación. En los demás no se menciona.	5 años	3 años	No contemplado	SI
Sonora	No contemplado	3 años	3 años	Tiempo no definido	SI
Tabasco	Título profesional de nivel licenciatura, y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones	6 años	6 años	En los últimos 4 años a la fecha de nombramiento	SI
Tamaulipas	Poseer instrucción suficiente para el desempeño de sus funciones	3 años	3 años	En el último año a la fecha del nombramiento	SI
Tlaxcala	Tener conocimientos y experiencia en materia político electoral	5 años	3 años	En el último año a la fecha de designación	SI
Veracruz	Poseer título profesional	3 años	5 años	En los últimos 2 años a la fecha de nombramiento	SI
Yucatán	Título y cédula profesional con cinco años de antigüedad	3 años	3 años	En los últimos 3 años a la fecha de elección	SI
Zacatecas	título profesional de nivel y conocimientos y experiencia en materia político-electoral			No contemplado	SI

Fuente: Mirón Lince, Rosa María, (2011a) *Democracia en clave electoral: la ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*, México, TEPJF, 84 p, y legislaciones y constituciones estatales (2011).

Respecto al cuadro anterior observamos que en los casos de Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí y Sonora no está contemplado como requisito de elegibilidad que se posea título profesional para aspirar al cargo de consejero electoral. Por otra parte en Nayarit y Tamaulipas se establece que deben contar con una instrucción suficiente, no específica

título profesional. Finalmente, en Sinaloa solamente se requiere que el aspirante a consejero presidente cuente con título profesional con cinco años de antigüedad y para los demás consejeros electorales no lo tiene contemplado.

Además podemos observar que el estado de Morelos es el que establece mayor limitación para los aspirantes que hayan fungido como candidatos a algún cargo de elección popular o bien como un dirigente partidista, ya que en ambos casos señala la obligación de separarse de su encargo con 7 años previos a la designación como consejeros electorales. En los casos de Puebla y Tabasco son estados que establecen para ambas limitaciones el período de 6 años.

Por otra parte, los estados que señalan un período más corto como limitante, se encuentran los casos de Chiapas, Baja California Sur, Nayarit, Querétaro, Sonora, Tamaulipas y Yucatán. En este mismo aspecto destaca el caso de San Luis Potosí, en el que la prohibición respecto a haber sido dirigente partidista solamente se reduce a un año, lo cual abre la puerta a que se presenten candidatos con un pasado reconocido en alguna organización política.

En lo referente a la limitación sobre haber sido servidor público, en los estados de Campeche, Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León y San Luis Potosí es de cinco años, siendo los que establecen mayor tiempo desde la separación del cargo hasta la designación, aunque en el caso de Puebla ésta llega a seis años y en el de Morelos se extiende hasta siete años. Mientras que en el extremo opuesto, los estados de Baja California, Colima, Durango, Guerrero, Tamaulipas y Tlaxcala establecen únicamente un año previo a la designación como requisito.

Finalmente, en todos los casos se señala la prohibición a desarrollarse dentro del ámbito político mientras los consejeros se encuentren en el cargo. Ello porque de ser permitido se pondría en tela de juicio la imparcialidad de éstos, así como se desalentaría su profesionalización.

Cuadro 2.9. Facultades del Consejo General de los órganos electorales locales

Entidad federativa	¿Tiene iniciativa legal?	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?
--------------------	--------------------------	-----------------	---	--	--

Aguascalientes		Sí	Sí	No	Sí
Baja California	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Baja California Sur		Sí	Sí	No	Sí
Campeche		Sí	Sí	No	Sí
Chiapas	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Chihuahua		Facultad del Congreso local	Sí	No	Sí
Coahuila		Sí	Sí	No	Sí
Colima		Sí	Sí	No	Sí
Distrito Federal	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Durango		Sí	Sí	No	Sí
Estado de México		Sí	Sí	No	Sí
Guanajuato		Facultad del Congreso local	Sí	No	Sí
Guerrero		Sí	Sí	No	Sí
Hidalgo		Sí	Sí	No	Sí
Jalisco		Sí	Sí	No	Sí
Michoacán		Sí	Sí	No	Sí
Morelos		Sí	Sí	No	Sí
Nayarit		Sí	Sí	No	Sí
Nuevo León		Sí	Sí	No	Sí
Oaxaca		Sí	Sí	No	Sí
Puebla		Sí	Sí	No	Sí
Querétaro	Sí	Facultad del Congreso local	Sí	No	Sí
Quintana Roo		sí	Sí	No	Sí
San Luis Potosí	Sí	Facultad del Congreso local	Sí	No	Sí
Sinaloa		sí	Sí	No	Sí
Sonora		Facultad del Congreso local	Sí	No	Sí
Tabasco		Sí	Sí	No	Sí
Tamaulipas		Sí	Sí	No	Sí
Tlaxcala	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Veracruz		Facultad del Congreso local	Sí	No	Sí
Yucatán		sí	Sí	No	Sí
Zacatecas		Facultad del Congreso local	Sí	No	Sí

Fuente: Mirón Lince, Rosa María, (2011a) *Democracia en clave electoral: la ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*, México, TEPJF, 84 p, y legislaciones y constituciones estatales (2011).

Respecto a las facultades del consejo (expuestas en el cuadro 2.9), en primer lugar se menciona la referente a la iniciativa legal, misma que se le ha conferido a los

siguientes institutos locales: Baja California, Chiapas, Distrito Federal, Querétaro, San Luis Potosí y Tlaxcala. Lo cual no es de extrañar dado que en el ámbito federal tampoco se cuenta con esta atribución. Mientras que en la facultad de distritación la mayoría de los órganos locales cuentan con ella, únicamente en los casos siguientes ésta corresponde a los congresos locales: Chihuahua, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Zacatecas.

En segundo término, en lo que se refiere tanto al otorgamiento de personería jurídica a partidos políticos así como al control sus finanzas en todos los casos los órganos electorales locales tienen dicha facultad. No así en el caso de la resolución de conflictos internos de los partidos, misma que es atribuida a los propios partidos, pudiendo impugnar sus resoluciones en el tribunal local y federal.

Cuadro 2.10. Profesionalización de los órganos electorales locales

Entidad federativa	Servicio Profesional Electoral	Contraloría	Órgano de transparencia
Aguascalientes	Sí	Sí	
Baja California	Sí	Sí	
Baja California Sur	Sí		
Campeche	Sí		Sí
Chiapas	Sí		Sí
Chihuahua	Sí		
Coahuila	Sí	Sí	
Colima	Sí		
Distrito Federal	Sí	Sí	Sí
Durango	Sí		
Estado de México	Sí	Sí	
Guanajuato	Sí	Sí	
Guerrero	Sí	Sí	Sí
Hidalgo	Sí		
Jalisco	Sí	Sí	
Michoacán			
Morelos	Sí		
Nayarit			
Nuevo León			
Oaxaca	Sí	Sí	Sí

Puebla	Sí	Sí	
Querétaro	Sí	Sí	
Quintana Roo	Sí	Sí	
San Luis Potosí	Sí	Sí	Sí
Sinaloa			
Sonora			
Tabasco	Sí	Sí	
Tamaulipas	Sí	Sí	
Tlaxcala	Sí		Sí
Veracruz	Sí	Sí	Sí
Yucatán	Sí	Sí	
Zacatecas	Sí	Sí	

Fuente: Mirón Lince, Rosa María, (2011a) *Democracia en clave electoral: la ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*, México, TEPJF, 84 p, y legislaciones y constituciones estatales (2011).

En cuanto a la profesionalización de los órganos electorales locales (cuadro 2.10), en lo referente a la presencia del Servicio Profesional Electoral, en casi todos los casos se cuenta con éste, salvo en Chihuahua, Guanajuato, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Zacatecas. En lo referente a la Contraloría, ésta se encuentra prevista en 18 estados, es decir un poco más de la mitad (Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas). Por último en cuanto a la transparencia, sólo en los casos de Campeche, Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí y Tlaxcala se establece en la legislación local.

Las implicaciones de los elementos mencionados previamente se pueden observar en los siguientes puntos:

a) En la integración de los Consejos Generales resulta relevante observar la relación entre los entes que nominan y los que aprueban las designaciones, en este sentido el Poder Legislativo en la realidad federal ha acaparado ambas facultades. Lo cual podría modificarse para ofrecer mayor legitimidad de los designados, es decir, establecer una consulta pública, un comité técnico, la intervención de la sociedad civil, entre otros, y que dichas propuestas fueran votadas por el Congreso local. Lo anterior podría redundar en mayor credibilidad hacia la opinión pública ante el actual descrédito que les suele acompañar por ser nominados por las fracciones parlamentarias, legalmente, y por los partidos políticos en los hechos.

Mientras que en el caso de la duración y la remoción, es un factor determinante de la independencia del funcionamiento de los consejeros, ya que su actuación no debe estar sujeta al consentimiento de los partidos o del congreso local. Es decir, la separación del cargo anticipadamente por los congresos, es un tema que vulnera a los órganos electorales ya que no permite el desempeño libre.

En el caso del ente que destituye a los consejeros, éste ha sido predominantemente el congreso, lo cual vuelve a poner de manifiesto que la decisión concierne fundamentalmente a los partidos políticos. Es decir, tanto la nominación, la selección y la remoción conciernen al espacio legislativo que está dominado por los partidos, lo cual deja a los consejeros electorales en manos de éstos.

b) Dentro de los requisitos para aspirar al cargo de consejero electoral se debe considerar que un perfil académico sólido, lo cual permitiría un desempeño profesional, por lo que la necesidad de contar con título profesional resulta ineludible. Sin embargo, aún más importante resulta la prohibición sobre haber formado parte de un partido político o haber desempeñado algún cargo de dirección, ya que ello redundaría en la ausencia de compromisos hacia los partidos y en un actuar independiente. En el mismo sentido se encuentra la previsión

sobre no haberse desempeñado como funcionario público, ya que debe existir una separación de la lealtad partidista o personal para formar parte del instituto.

Finalmente, la actividad política debe ser prohibida en razón de que los consejeros se deben a la institución, misma que podría ser acusada de parcial en caso de que desempeñen actividades partidistas o en instituciones gubernamentales, por ejemplo.

c) Las facultades de los institutos enfocadas a los partidos políticos son de las más importantes, debido a que son entes con los cuales entra en choque reiteradamente, dentro de las que destaca: el reconocimiento legal de los partidos, dado que esta determina si puede acceder a la competencia electoral o si no cumplen con los requisitos para permanecer en ella; la decisión sobre los conflictos internos de los partidos no ha sido establecida primordialmente a los órganos electorales administrativos, ya que es posible recurrir sus decisiones ante los tribunales, y finalmente, los recursos financieros de los partidos son distribuidos por los órganos electorales quienes asignan mensualmente los montos, aunque no los definen.

Por otra parte, la facultad de distritación es importante, ya que debe estar basada en elementos técnicos que relacionan los electores y el número de escaños de manera equitativa en cada distrito. Lo anterior para que exista equidad en la competencia y que el voto tenga el mismo valor en cada distrito electoral.

Finalmente, la iniciativa legal de los órganos electorales, ya que por medio de ésta pueden proponer modificaciones para perfeccionar su diseño institucional.

d) En el renglón de la profesionalización es de señalar que el servicio profesional se ha extendido en la mayoría de los estados de la república, no así el servicio de transparencia y la contraloría. Lo anterior nos permite observar que el avance en la profesionalización de los institutos no se ha dado con la misma intensidad. Especialmente el tema de la transparencia suele ser un tema que incomoda a los institutos, partidos y gobierno en general.

Como conclusión respecto a esta revisión de las condiciones del diseño institucional de los órganos electorales estatales, es pertinente mencionar que a grandes rasgos tienen elementos muy similares. Para muestra puede considerarse el primer cuadro, en el que se observa la autonomía y su ubicación dentro del estado, donde en todos los estados, al igual que en el ámbito federal, son considerados como organismos públicos dotados de personalidad jurídica. Por otra parte, en la integración del consejo se establecen de manera diferenciada el número de integrantes no así los entes encargados de la propuesta y la elección que son realizadas mayoritariamente por los grupos parlamentarios y las dos terceras partes del congreso, respectivamente.

En sentido opuesto se puede señalar, como elemento negativo, el que las limitaciones a personajes que han fungido como representantes partidistas, candidatos a cargos de elección popular y servidores públicos se reduzcan en algunos casos hasta un año. Lo cual deja abierta la posibilidad de que los partidos presenten perfiles afines dado que la legislación electoral lo permite.

Sirva pues este capítulo como un panorama del estado en que se encuentran los órganos electorales, el IFE y los órganos locales. A continuación comenzaremos el análisis de los dos estudios de caso, profundizando lo que hasta ahora se ha mencionado de cada uno.

CAPÍTULO 3

LA AUTONOMÍA DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL E INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

3.1 El Instituto Electoral del Distrito Federal

3.1.1 La perspectiva 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 ha venido desarrollando, las variables de análisis serán las previamente mencionadas: a) La posición del órgano dentro del aparato estatal; b) La organización de las elecciones; c) Autonomía: jurídica, financiera, administrativa; d) facultades; e) profesionalización, y f) financiamiento.

Respecto al primer inciso, igual que en el caso de los demás estados de la república, el IEDF es un organismo público dotado de personalidad jurídica puesto que de acuerdo con el Código electoral de 1999, en su artículo 52, el instituto es un “Organismo público dotado de personalidad jurídica”, es decir que se ajusta a la directriz que en lo federal se establece 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 que lo coloca en una situación similar al órgano electoral federal. Lo anterior se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.1. 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 d, 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, como se dispone en la mayoría de las entidades federativas, 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 cuadros.

Cuadro 3.2. 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 3.3. 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 ⁷⁵ (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.

⁷⁵ Secretario de Estado, Procurador General de la República o del Distrito Federal, Subsecretario u Oficial Mayor en la administración pública federal, ni Secretario de Gobierno o cualquier otro cargo o puesto de dirección en los poderes públicos de la federación, de los estados u órganos de Gobierno del Distrito Federal.

Cuadro 3.4. 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 3.5. 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, el de experiencia resulta muy similar a lo que la mayoría de los estados establece, aunque no así las previsiones sobre haber sido candidato a cargo alguno de elección popular y de haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político, en los que

se establecen 5 años previos a la designación, lo cual representa un número de años muy importante que comparte con la mayoría de los estados. En el aspecto sobre haber sido servidor público sólo consideraba un año como requisito, lo cual se encuentra muy por debajo de la media.

Respecto a las facultades, resalta la facultad de iniciativa legal, misma que es una previsión de avanzada que incluso en la reforma electoral federal de 2007-2008 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 local⁷⁶. 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 emite⁷⁷.

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

⁷⁶ Acción de inconstitucionalidad 5/99 (Diario Oficial de la Federación, 26 de abril 1999)

⁷⁷ 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)

La iniciativa para la reforma electoral de octubre de 2003 introdujo importantes cambios en cuanto al órgano electoral local, mismos que se relacionan con la adecuación de la estructura y funciones del IEDF.⁷⁸ Respecto al primer punto destacan las modificaciones relativas a la Contraloría, el Secretario Ejecutivo y los requisitos para acceder al cargo de consejero electoral.

En cuanto 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 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).⁷⁹

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 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. Mismas que 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,

⁷⁸ 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. 274

⁷⁹ Rosa María Mirón Lince, *Op. Cit.*, 275

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).

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 en cuanto a 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:

Podemos observar cambios en lo relativo a 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 amplía 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 3.6. 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) ⁸⁰	Sí (Artículo 57. a)

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

La reforma electoral de 2008

La última reforma a la ley electoral que se analiza para el caso del Distrito Federal es la de 2008 que 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 modificó 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 capitalino⁸¹:

En cuanto 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

⁸⁰ No ser Secretario de Estado, ni Procurador General de la República o el Distrito Federal, Subsecretario u Oficial mayor en la Administración Pública Federal, ni Secretario de Gobierno o cualquier otro cargo o puesto de dirección en los poderes públicos de la Federación, de los Estados o Municipios u órganos de Gobierno del Distrito Federal, a menos que se separe de su encargo con tres años de anticipación al día de su nombramiento. Se entenderá por cargos de dirección los correspondientes al nivel de dirección general y superiores o cualquier otro similar.

⁸¹ 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

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 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 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 cuanto a la fiscalización y otros temas, lo cierto es que no se había creado un órgano de transparencia hasta la reforma que se comenta.

3.1.2 Perspectiva política

a) *El Distrito Federal: sistema de partido predominante*

Las elecciones son un momento intenso, donde las aspiraciones se desatan, ya que hay mucho en juego.

José Woldenberg⁸²

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 política real, con partidos independientes legales y legítimos, no se ha producido la alternancia en el Poder Ejecutivo local y la ALDF ha estado reiteradamente bajo el control 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 competitivo⁸³.

⁸² Entrevista con Mtro. José Woldenberg Karakowski, en Ciudad Universitaria, Coyoacán, D.F. el 20 de Enero de 2014 realizada por el autor.

⁸³ Giovanni Sartori, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza, 2005, p. 249

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 3.7. 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	47	PRI	25.6
Andrés Manuel López Obrador**	PRD	2000-2006	34	PAN	33.4
Marcelo Ebrard Casaubón	PRD	2006-2012	46	PAN	27.2

*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 desde que existen elecciones para este cargo. 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.

- Poder Legislativo en el Distrito Federal:

Cuadro 3.8. Elección de diputados a la ALDF (I a V Legislatura)

Partido Político	Legislatura I (1997-2000)			Legislatura II (2000-2003)			Legislatura III (2003-2006)			Legislatura IV (2006-2009)		
	MR	RP	Total	MR	MR	RP	Total	RP	Total	MR	RP	Total
PAN	2	9	11	14	14	3	17	13	16	4	12	16
PRI	0	11	11	0	0	16	16	7	7	0	5	5
PRD	38	0	38	18	18	1	19	0	37	35	0	35
PVEM	0	3	3	7	7	1	8	5	5	0	2	2
Convergencia	0	0	0	1	1	1	2	0	0	0	1	1
PT	0	3	3	0	0	1	1	0	0	1	0	1
PDS*	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	0	0
México Posible**	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
Nueva Alianza	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4
PASC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Total	40	26	66	40	40	26	66	26	66	40	26	66

*Partido Democracia Social

** Partido Socialdemócrata y Campesina

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.

b) Las propuestas y debates previos al surgimiento del IEDF

La creación del órgano electoral en el Distrito Federal tuvo como fundamentos dos elementos normativos: la reforma constitucional y electoral de 1990 y la *Reforma Política del Distrito Federal* de 1996. El primero es el resultado de una serie de demandas políticas que se enfocaban en la profesionalización e imparcialidad del

órgano electoral federal y en el mismo documento se dio la pauta para que cada una de las entidades federativas estableciera su respectivo órgano electoral local. Con la Reforma de 1996 se modificó el artículo 122 constitucional (que regulaba las elecciones y las autoridades políticas en el Distrito Federal), para que el de 1997 fuera el último proceso electoral organizado por el órgano electoral federal (IFE) y en adelante se facultaba a la ALDF para legislar en la materia y para crear el órgano electoral local⁸⁴.

El origen del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) se presentó al mismo tiempo que la capital iba tomando un nuevo rumbo respecto a la lógica federal. De hecho, la demanda fundamental en el proceso de reforma política fue que los capitalinos pudieran elegir tanto al titular del Poder Ejecutivo local como lo relativo a las autoridades municipales (o delegacionales), la primera no estaba contemplada, ya que el presidente de la república nombraba un regente para la Ciudad de México, ni la segunda, debido a que era este último quien nombraba a los delegados de las demarcaciones. Por lo cual, los capitalinos solo podían votar para integrar la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) –que luego se transformó en Asamblea Legislativa.

Las propuestas de Código Electoral para el Distrito Federal de los partidos políticos

El 3 de noviembre de 1998 se inició formalmente el camino hacia la aprobación del Código Electoral para el Distrito Federal. En esa fecha la Comisión de Gobierno sometió al pleno la propuesta de integrar tres Comisiones Especiales: 1) para la Elaboración de la Legislación Electoral, 2) para la elaboración de la Legislación de Participación Ciudadana y 3) para la elaboración de la legislación en materia de organización jurídico-política de la ciudad. Mismas que fueron aprobadas; la primera concentró los trabajos de los grupos parlamentarios de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para la elaboración del Código Electoral que diera origen al órgano electoral local.

Los partidos políticos con representación parlamentaria que participaron en la Comisión para la elaboración de la legislación electoral fueron: PAN, PRI, PRD, PVEM

⁸⁴ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, FCE, p. 218

y PT. Cada uno de ellos presentó su iniciativa de código, la discusión y acuerdos se dieron al interior de la Comisión de modo que hacia afuera dio la impresión de ser un proceso muy terso, a pesar de las evidentes diferencias. La mencionada comisión recuperó la totalidad de propuestas del “Grupo de trabajo número uno” de la Reforma Política de febrero de 1998, mismas que fueron presentadas por el grupo parlamentario del PRD.

Dentro de los trabajos se convocó a cinco foros públicos con la participación de especialistas en materia electoral así como Consejeros y Magistrados Electorales Federales. En total hubo 27 sesiones de trabajo en que los partidos políticos establecieron los temas de trabajo y los procedimientos que deberían seguir con un total de 104 puntos a debate. Para octubre de 1998 la mesa de trabajo concluyó sus trabajos con 86 puntos de consenso, mismos que fueron enviados a la mesa de Participación Ciudadana.

Los consensos acordados abarcan la totalidad de los temas agendados, de entre los cuales destacan los siguientes⁸⁵:

- Que se elimine la cláusula de gobernabilidad y la sobrerrepresentación en la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Que se conformen órganos de gobierno político-administrativos para las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Que el titular sea una persona moral o colegiada.
- Que se conforme un órgano superior de dirección, el Instituto Electoral del Distrito Federal, responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales locales, integrado por un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, un Secretario y un representante de cada partido político.
- Que se integre un tribunal electoral local, encargado de impartir justicia en la materia, especializado y autónomo jurisdiccionalmente conforme al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Iniciativa del grupo parlamentario del PRD

Por otra parte, la primera iniciativa presentada al pleno de la Asamblea fue la de la fracción perredista por los diputados Javier Ariel Hidalgo Ponce y René Arce Islas. De las directrices que el documento menciona sobresalen las referentes al órgano electoral⁸⁶:

⁸⁵ Diario de los debates, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Exposición de motivos iniciativa de código electoral presentada por Javier Ariel Hidalgo Ponce, diputado del PRD. 5/nov/1998 p. 71

⁸⁶ Diario de los debates, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Exposición de motivos iniciativa de código electoral presentada por Javier Ariel Hidalgo Ponce, diputado del PRD. 5/nov/1998 p. 73

- El órgano electoral adquirirá tiempo en radio y televisión privado o público para otorgar una prerrogativa mínima e igualitaria a los partidos políticos.
- Se faculta de forma genérica al Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal a intervenir en los procesos de participación ciudadana, que será además del plebiscito, ya mandado por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la organización del proceso de representación vecinal, el de referéndum y los que determine la ley respectiva.
- Se le otorga al Consejo General la facultad de proponer a la Asamblea Legislativa reformas a las leyes en materia electoral.

La propuesta perredista fue presentada el 5 de noviembre de 1998, contenía 276 artículos y estuvo dividida en ocho libros:

- i. De la integración de los órganos del gobierno del Distrito Federal,
- ii. De las asociaciones políticas,
- iii. Del Instituto Electoral del Distrito Federal,
- iv. Del Registro de Electores del Distrito Federal,
- v. De los procesos electoral y de participación ciudadana,
- vi. De la jornada, cómputos y nulidades,
- vii. Del Tribunal Electoral del Distrito Federal y
- viii. Del sistema de medios de impugnación.

Por lo que hace a la iniciativa perredista de Código Electoral nos interesa lo relativo al órgano electoral, el libro tercero contiene las propuestas para la creación del órgano electoral capitalino.

En el artículo 53 se consideraba al Instituto como el organismo público autónomo, depositario de la autoridad electoral y responsable de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana. De entre sus fines se destacan: contribuir al desarrollo de la vida democrática y preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos (incisos a y b, respectivamente del artículo antes referido).

En lo que respecta a sus órganos directivos, el Consejo General se estableció como el de mayor jerarquía (artículo 55). Mismo que debería estar integrado por seis consejeros electorales y un consejero presidente además de tres consejeros suplentes (artículo 56). Electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, de entre las propuestas de los grupos parlamentarios realizadas a la Comisión de Gobierno. En caso de que después de tres rondas no hubiera acuerdo en los candidatos para el cargo de consejeros, consejero presidente o suplentes se procedería a designarlos por sorteo de entre las propuestas que se hubieran presentado.

Los consejeros electorales tendrían una duración de siete años en el cargo con posibilidad de reelección una sola vez. Mientras que si se ausentara definitivamente

alguno de ellos, sería reemplazado por el consejero suplente en orden de prelación en que haya sido designado por la Asamblea. Los partidos políticos tendrían derecho a designar un representante propietario y un suplente ante el Consejo General siempre que tuvieran participación en el proceso electoral.

Los requisitos para aspirar al cargo de consejero eran, entre otros: a) nacionalidad mexicana por nacimiento y en pleno ejercicio de derechos políticos y civiles, b) contar con título profesional o formación equivalente, además de conocimientos en materia político-electoral, c) tres años de residencia en el Distrito Federal, d) no haber desempeñado cargos de dirección en un partido político en por lo menos cinco años anteriores inmediatos a la designación y e) no haber desempeñado algún puesto o cargo de dirección en los poderes públicos de la federación, de los estados u órganos de gobierno del Distrito Federal a menos que se separe del mismo con un año de antelación a su nombramiento (artículo 57).

Por otra parte, se encontraba prohibido para los consejeros electorales desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión exceptuando los que realicen de manera honoraria y aquellos que no impliquen dependencia económica, en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación, de beneficencia o periodísticas (artículo 58).

Para que pudiera sesionar el Consejo era necesario que asistiera la mayoría de los consejeros electorales de entre los cuales debería estar presente el presidente. De no reunirse la mayoría se pospondría dentro de los veinticuatro horas siguientes con los consejeros y representantes que asistan (artículo 60).

Dentro de las atribuciones del Consejo General de la propuesta perredista estaban las siguientes (artículo 61):

- Aprobar anualmente el proyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo, una vez aprobado, al Jefe de Gobierno para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de egresos del Distrito Federal;
- Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su Presidente y de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles;
- Designar, o en su caso remover al Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente su Consejero Presidente;
- Determinar la división del territorio del Distrito Federal en distritos electorales uninominales, de acuerdo a los criterios establecidos en este Código;
- Recibir las solicitudes de registro y resolver en los términos de este Código, el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas locales, así como sobre la pérdida del mismo, en los términos de este Código, emitir la declaratoria correspondiente;

- Resolver sobre los convenios de fusión, frente, coalición y candidatura común que celebren los partidos políticos;
- Vigilar que las actividades y prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;
- Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos o coaliciones en los términos de este Código;
- Registrar las candidaturas a Jefe de Gobierno y las listas de candidatos a diputados de representación proporcional a la Asamblea Legislativa;
- Registrar supletoriamente las candidaturas a diputados por el principio de mayoría relativa y Concejos de Gobierno de demarcación política-administrativa;
- Determinar los topes máximos de gastos de campaña que se pueden erogar en las elecciones de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Concejos de Gobierno de las demarcaciones político-administrativas, de conformidad con este Código;
- Efectuar el cómputo total de la elección de diputados electos según el principio de representación proporcional y otorgar las constancias de asignación respectivas para cada partido político. Informando de ello a la Asamblea Legislativa, así como de los medios de impugnación interpuestos en los términos de este Código;
- Presentar a la Asamblea Legislativa propuestas de reforma a las Leyes Electorales;

La iniciativa fue turnada para su análisis y dictamen a la Comisión de Participación Ciudadana así como a la Comisión Especial sobre Legislación Electoral.

Iniciativa del grupo parlamentario del PAN

Por su parte, la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional presentó su propuesta de Código Electoral el 17 de noviembre de 1998 por conducto de la diputada Irma Islas León. La propuesta estuvo contenida en nueve libros:

- i. Disposiciones preliminares,
- ii. De la integración de la Asamblea Legislativa y de la elección de Jefe de Gobierno y de titulares de las demarcaciones territoriales,
- iii. Del régimen de los partidos políticos,
- iv. Del Instituto Electoral del Distrito Federal,
- v. Del Registro de Electores del Distrito Federal,
- vi. Del proceso electoral,
- vii. De las nulidades,
- viii. Del sistema de medios de impugnación,
- ix. De las faltas y sanciones administrativas.

Al enumerar los principios a partir de los cuales la fracción panista sustentaba su propuesta destaca la cuarta, referente al órgano electoral local: “Se requiere establecer un órgano electoral permanente y autónomo para el Distrito Federal que sea el responsable de organizar, vigilar, controlar y dirigir los procesos electorales”⁸⁷. Por otra parte, en el contenido de la propuesta, respecto al órgano electoral se establecía: el Instituto Electoral como el organismo público autónomo, depositario de la autoridad

⁸⁷ Diario de los debates, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Exposición de motivos iniciativa de código electoral presentada por Irma Islas León, diputada del PAN. 17/nov/1998 p. 35

electoral y responsable de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana (artículo 85). En cuanto a sus fines, presentaron exactamente los mismos que la propuesta perredista.

El máximo órgano de dirección se integraría por seis consejeros electorales y un Consejero presidente, además de tres consejeros suplentes. Mismos que serían electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Asamblea Legislativa, a propuesta de los grupos parlamentarios que hubieren hecho a la Comisión de Gobierno. Además de un representante propietario y un suplente por cada partido político con participación en las elecciones. Un secretario ejecutivo electo por el Consejo General a propuesta del Consejero presidente. Los Consejeros electorales durarían en su encargo siete años sin posibilidad de reelección (artículo 90).

Los consejeros electorales suplentes sustituirían a los propietarios en sus faltas a las sesiones del Consejo General, en orden de prelación. No especificando cuando deba hacerse la sustitución definitiva de un consejero.

No se hace mención sobre alguna medida en caso de que no haya acuerdo en el nombramiento de los consejeros. En la propuesta perredista se preveía que sea el sorteo la forma de elección después de tres rondas sin acuerdo.

Por otra parte, dentro de los requisitos para ser consejero electoral, destacan en la propuesta panista: a) tener al menos 30 años el día de la designación, b) contar con residencia en el Distrito Federal al menos tres años previos a la designación, c) no haber desempeñado cargo alguno de representación popular ni haber sido registrado como candidato por algún partido, d) no haber desempeñado cargo de presidente, dirección nacional, municipal o el equivalente en algún partido político, e) No haber ocupado cargo de primer y segundo nivel en la Administración Pública Federal o local durante el año anterior a su elección, f) no haber sido condenado por delito alguno al menos que sea de carácter culposo.

El *quórum* para que pudiera sesionar el Consejo General sería el cincuenta por ciento más uno de sus miembros (artículo 93). El consejero presidente podría convocar a sesiones extraordinarias cuando lo consideren necesario o cuando lo soliciten la mayoría de los representantes de los partidos o la mayoría de los consejeros electorales, señalando en ambos casos el motivo de la reunión y los asuntos a tratar (artículo 97).

Mientras que las decisiones se darían por mayoría de votos de los consejeros presentes, salvo en los casos en que se requiera la mayoría calificada. Si después de dos

rondas de votación se mantuviera el empate en consejero presidente tendría el voto de calidad (artículo 94).

Dentro de las atribuciones que la propuesta panista le asignaba al Consejo General sobresalen las siguientes (artículo 99):

- Designar a los Consejeros Electorales de los Consejos Distritales Electorales, mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, así como al Consejero Presidente de cada uno de los Consejos Distritales Electorales;
- Designar al Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, a propuesta en terna del Consejero Presidente;
- Designar a los Directores Ejecutivos de Organización Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, de Prerrogativas y Partidos Políticos, del Registro del Electores y de Administración del Instituto Electoral del Distrito Federal; así como a los Directores de Informática, de Operación y de Administración de la Dirección General del Registro de Electores, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Estas Direcciones serán supervisadas por el o los Consejeros Electorales del Consejo General, según lo acuerde el propio Consejo.
- Organizar y difundir debates públicos entre los candidatos a Jefe de Gobierno del Distrito Federal debidamente registrados. La participación en estos eventos sería de carácter obligatorio para todos los candidatos registrados, sujetándose el formato y especificaciones de modo, tiempo y lugar a lo que estime el propio Consejo.
- Aprobar anualmente las ministraciones para la entrega del financiamiento público a los partidos políticos, y el calendario correspondiente;
- Determinar el tope máximo de cada una de las campañas que deban erogar los partidos políticos en las elecciones locales, conforme a la propuesta que presente el Secretario Ejecutivo del Consejo Electoral del Distrito Federal;
- Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos en los términos de esta Ley;
- Resolver sobre los convenios de coalición que celebren los partidos políticos;
- Ordenar y aprobar en su caso, el proyecto que formule la Dirección General del Registro de Electores, sobre la división del territorio del Distrito Federal en cuarenta distritos electorales;
- Declarar la validez y definitividad del Padrón Electoral del Distrito Federal y los Listados Nominales de Electores con imagen;
- Registrar las candidaturas a Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de titulares de las demarcaciones territoriales;
- Recibir supletoriamente las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, y remitirlas al Consejo Distrital Electoral competente;
- Asignar diputados por el principio de representación proporcional;
- Informar a la Asamblea Legislativa sobre el otorgamiento de las constancias de asignación de diputados por el principio de representación proporcional;
- Realizar el cómputo de la elección de titulares de las demarcaciones territoriales y expedir la constancia de mayoría correspondiente;
- Realizar el cómputo local de la elección de Jefe de Gobierno y expedir la constancia de mayoría correspondiente;
- Aprobar anualmente el proyecto de presupuesto de egresos del Instituto Electoral del Distrito Federal, 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 Distrito Federal;
- Ordenar la elaboración de proyectos y estudios con el fin de analizar la viabilidad de otras formas de organización y votación electoral tendientes a facilitar y eficientar el desarrollo de la jornada electoral mediante el uso de nuevas tecnologías, sin demérito de la autenticidad y el secreto del voto, y aprobarlos en su caso;
- Vigilar que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a esta Ley y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;

- Procurar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe con apego a esta Ley;
- Acordar y organizar lo relativo a la etapa de resultados preliminares de los diferentes procesos,
- Organizar todo lo relacionado a los procedimientos plebiscitarios y de referéndum,
- Participar y proporcionar los elementos necesarios para el proceso de iniciativa popular.

Iniciativa del grupo parlamentario del PVEM

Por otra parte, la propuesta del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México fue presentada el 26 de noviembre de 1998 por la diputada Sara Isabel Castellanos Cortes. Dicha propuesta estuvo contenida en seis libros:

- i. De la integración de los órganos de gobierno del Distrito Federal,
- ii. De los partidos políticos,
- iii. Del Instituto Electoral del Distrito Federal,
- iv. (El cuarto no tuvo denominación),
- v. De los procesos electorales, de la jornada, cómputos y nulidades,
- vi. Del Tribunal Electoral del Distrito Federal y del sistema de medios de impugnación.

La propuesta del Partido Verde consideraba, al igual que las dos anteriores, al Instituto Electoral como el organismo público autónomo, depositario de la autoridad electoral y responsable de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana (artículo 55). Los fines para el Instituto, propuestos por el partido verde, también eran los mismos que las anteriores propuestas (artículo 57).

Lo relativo a la integración del Consejo General estaba contenido en el artículo 59, en el que se establecía la existencia de seis Consejeros electorales y un Consejero presidente así como por tres Consejeros electorales suplentes y los representantes de los partidos políticos. Los consejeros serían electos por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la Asamblea Legislativa teniendo por base las propuestas que hicieran los grupos parlamentarios a la Comisión de Gobierno de la mencionada Asamblea; en los recesos de la Asamblea la elección sería realizada por la Comisión de Gobierno por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

En caso de que después de tres rondas de votación no se hubiere hecho la elección se procedería a designarlos mediante sorteo de entre las propuestas presentadas (igual que la propuesta perredista). Los Consejeros durarían en su encargo siete años con posibilidad de reelección por una sola ocasión. Si se diera una ausencia definitiva de algún Consejero o si incurrieran en dos inasistencias injustificadas sería reemplazado por el consejero suplente que corresponda de acuerdo con el orden de prelación.

En cuanto a los representantes de partidos, solo se hace mención de que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a designarlos.

Por otra parte, los requisitos para aspirar al Consejo estaban estipulados en el artículo 60, de entre los cuales destacan: a) nacionalidad mexicana y residencia en el Distrito Federal de al menos tres años previos a la designación, b) tener más de treinta años al día de la designación, c) tener título profesional o formación equivalente así como conocimientos en materia político-electoral, d) no haber desempeñado cargos de elección popular, siendo postulado por algún partido político, al menos cinco años previos a la designación, e) no haberse desempeñado como secretario de Estado o como Procurador, o algún otro puesto de dirección dentro de los poderes públicos de la federación, de los estados u órganos de gobierno del Distrito Federal a menos que se separara del mismo con un año de anticipación al nombramiento.

A los consejeros electorales no les estaba permitido desempeñar algún otro cargo, empleo o comisión salvo los que realicen de manera honoraria o que no implique dependencia económica en asociaciones docentes, científicas, culturales de investigación o de beneficencia (artículo 61).

El Consejo se reuniría cada tres meses en sesión ordinaria, mientras que el consejero presidente podría convocar a sesiones extraordinarias cuando lo considerara necesario o a petición de la mayoría de los consejeros electorales o de los representantes de los partidos políticos (artículo 62).

El *quórum* válido para sesionar, sería la mayoría de los integrantes del Consejo de entre los cuales debería estar el consejero presidente, quien en sus ausencias sería suplido por el consejero que él mismo designara. Y si la ausencia fuera definitiva, el Consejo designaría a uno de los consejeros presentes para que presida. En caso de que no se presentara la mayoría de integrantes para dar inicio a la sesión, ésta se llevaría a cabo durante las veinticuatro horas siguientes con los consejeros y representantes que asistieran (artículo 63).

Dentro de las atribuciones del Consejo General, en la propuesta del PVEM, destacan (artículo 64):

- Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto;
- Aprobar anualmente el proyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el presidente del Consejo y remitirlo una vez aprobado, al Jefe de Gobierno para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de egresos del Distrito Federal;

- Integrar el Registro de Electores del Distrito Federal y determinar los lineamientos para su funcionamiento;
- Determinar la división del territorio del Distrito Federal en distritos electorales uninominales, de acuerdo a los criterios establecidos en este Código;
- Designar, o en su caso remover al Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente el consejero presidente;
- Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su presidente y de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles;
- Recibir las solicitudes de registro de los partidos políticos nacionales para participar en los procesos electorales del Distrito Federal y resolver, en los términos de este Código.
- Resolver sobre la pérdida de derecho de participación de los partidos políticos nacionales en los procesos electorales del Distrito Federal,
- Resolver sobre los convenios de coalición que celebren los partidos políticos;
- Vigilar que las actividades y prerrogativas de los partidos políticos se desarrollen con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;
- Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos nacionales o coaliciones en los términos de este Código;
- Registrar las candidaturas a Jefe de Gobierno y las listas de candidatos a diputados de representación proporcional a la Asamblea Legislativa;
- Registrar supletoriamente las candidaturas a diputados por el principio de mayoría relativa y titulares de los órganos político-administrativos y concejales de demarcación territorial;
- Determinar los topes máximos de gastos de campaña que se pueden erogar en las elecciones de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Titulares de los órganos político-administrativos y concejales de las demarcaciones territoriales, de conformidad con este Código;
- Efectuar el cómputo total de la elección de diputados electos según el principio de representación proporcional y otorgar las constancias de asignación respectivas para cada partido político, informando de ello a la Asamblea Legislativa, así como de los medios de impugnación interpuestos en los términos de este Código;
- Acordar la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral. Los resultados podrán ser difundidos cuando así lo determine el propio Consejo;
- Aprobar el Estatuto que regule el Servicio Profesional Electoral;
- Aprobar los convenios de coordinación a celebrarse con las autoridades o instituciones federales o locales competentes, para hacer posible los fines del Instituto o para coadyuvar con las funciones públicas de las autoridades;
- Autorizar la celebración de convenios de apoyo y colaboración con las autoridades federales electorales, en materia del Padrón Electoral, seccionamiento, listas nominales de electores, credencial para votar y cualquier otra medida que tienda al logro de los fines del Instituto;
- Organizar todo lo relacionado a los procedimientos plebiscitarios y de referéndum.

La iniciativa de Código electoral del Partido Verde Ecologista de México fue turnada para su análisis y dictamen a la Comisión de Participación Ciudadana, con la intervención de la Comisión Especial para la Reforma Electoral del Distrito Federal.

Iniciativa del grupo parlamentario del PRI

El grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presentó su iniciativa de Código Electoral el 3 de diciembre de 1998 y el diputado Fernando De Garay y

Arenas fue el encargado de someterla al pleno de la Asamblea. La mencionada iniciativa de Código se conformaba por ocho libros:

- i. De la integración de los órganos legislativo y ejecutivo del Distrito Federal,
- ii. De los partidos políticos,
- iii. Del instituto federal electoral,
- iv. De los procedimientos especiales en las direcciones ejecutivas,
- v. Del proceso electoral,
- vi. De los medios de impugnación y de las nulidades en materia electoral,
- vii. Del Tribunal Electoral del Distrito Federal,
- viii. De las instancias de participación ciudadana: plebiscito, iniciativa popular y referéndum

La propuesta de Código electoral priista establecía que el IEDF sería depositario de la autoridad electoral, responsable de la función estatal de organizar elecciones (artículo 55). También, se menciona que de acuerdo con el artículo 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el órgano electoral sería de carácter permanente, independiente en sus decisiones, funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propio (artículo 57).

Sobresale el hecho de que preveía un cuerpo de funcionarios para integrar el Servicio Profesional Electoral (artículo 58).

La integración del Consejo General se especificaba en el artículo 61, mismos que serían: un Consejero presidente y seis Consejeros electorales, representantes de los partidos y el Secretario Ejecutivo. El Consejero presidente sería electo por las tres cuartas partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, de entre las propuestas de los grupos parlamentarios. Mientras que los Consejeros electorales propietarios y suplentes serían electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. Los Consejeros electorales propietarios y suplentes durarían en su encargo siete años. Sin hacer mención de la posibilidad de reelección.

El Secretario Ejecutivo sería elegido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero presidente. Mientras que cada partido nacional designaría un representante propietario, con voz pero sin voto.

Por otra parte, dentro de los requisitos para aspirar al cargo de Consejero electoral, sobresalen los siguientes:

a) ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de derechos políticos y civiles, b) tener más de treinta años cumplidos al día de la designación, c) tener título profesional al día de la designación o formación equivalente así como conocimiento en

materia político-electoral, d) haber residido en el Distrito Federal durante los últimos dos años, salvo que se encontrara en servicio de la república por un lapso de seis meses, e) no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de algún partido, f) no haber sido registrado como candidato a cargo de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación, g) no haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en cinco años inmediatos anteriores a la designación, h) no ser secretario de Estado, ni Procurador General de la República, o del Distrito Federal, subsecretario u Oficial Mayor en la administración pública federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador ni Secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con un año de anticipación al día de su nombramiento (artículo 62).

Los consejeros electorales y el Secretario Ejecutivo no podrían desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión salvo aquél en el que actuare en representación del Consejo General y de los que desempeñe en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o beneficencia, no remuneradas (artículo 63). El Consejo General se reunirá en sesión ordinaria cada tres meses, y el Consejero presidente podría convocar a sesión extraordinaria cuando lo creyeran necesario o a petición de la mayoría de los consejeros electorales o de los representantes de los partidos políticos (artículo 64).

El Consejo no podría sesionar sino se reunía la mayoría de los integrantes, entre los que debería estar el consejero presidente. En el supuesto de que no se reuniera la mayoría la sesión tendría lugar dentro de las veinticuatro horas con los consejeros y representantes que asistieran (artículo 65).

En el artículo 68 se mencionan las atribuciones del Consejo General, de entre las que destacan las siguientes:

- Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su Presidente y de sus comisiones, las actividades que realicen, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles;
- Designar al Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente su Presidente; y en caso de ausencia de este, designar de entre los integrantes del Consejo, a la persona que fungirá como secretario de éste en la sesión;
- Designar por mayoría absoluta, a más tardar el día 30 del mes de octubre del año anterior al de la elección, de entre las propuestas que al efecto hagan el consejero Presidente y los consejeros electorales del propio Consejo General, a los consejeros electorales de los Consejos Distritales;
- Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos;

- Dictar los lineamientos relativos al Registro de Electores y ordenar a la Secretaría Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio del Distrito Federal en 40 distritos electorales uninominales y, en su caso, aprobar los mismos;
- Resolver, en los términos de este Código, el otorgamiento de acreditación a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como sobre la pérdida del mismo en los casos previstos; emitir la declaratoria correspondiente y solicitar su publicación en la gaceta oficial del Distrito Federal.
- Ordenar a la Secretaría Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos a fin de determinar para cada elección, el ámbito territorial de las circunscripciones electorales plurinominales del Distrito Federal y los Distritos Electorales que serán cabeceras para las demarcaciones territoriales.
- Determinar los topes máximos de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones de Jefe de Gobierno del Distrito Federal y diputados, a la Asamblea Legislativa de conformidad con lo dispuesto en este Código.
- Registrar las candidaturas a Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como de diputados a la Asamblea Legislativa por el principio de representación proporcional, comunicando lo anterior, a los Consejos Distritales;
- Registrar supletoriamente las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, informando a los consejos distritales sobre dichos registros;
- Efectuar el cómputo total de la elección de las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección por este principio, determinar su asignación para cada partido político y otorgar las constancias respectivas, en los términos de este Código, a más tardar el 23 de agosto del año de la elección;
- Informar a la Asamblea Legislativa sobre el otorgamiento de las constancias de asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, así como de los medios de impugnación interpuestos;
- Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo una vez aprobado, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal;
- Nombrar de entre los consejeros electorales propietarios del Consejo General, a quien deba sustituir provisionalmente al consejero Presidente en caso de ausencia definitiva e informarlo a la Asamblea Legislativa para los efectos conducentes.

Además, en la iniciativa de código electoral priista sobresalen las disposiciones acerca del Servicio Profesional Electoral (SPE) para el IEDF en el título primero del Libro cuarto.

En las disposiciones preliminares se menciona que con fundamento en el artículo 124 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y con el objetivo de asegurar el desempeño profesional de las actividades del IEDF, se organizará y desarrollará el SPE por conducto de la correspondiente Dirección Ejecutiva. El Consejo General sería el encargado de aprobar el respectivo Estatuto del SPE (artículo 108).

En su integración, el SPE, atenderá tanto a estructuras Directivas y Técnicas; la primera proveería profesionales para actividades especializadas, mientras que los segundos para funcionarios que cubran los cargos: en el Consejo General, los inmediatamente inferiores al Director Ejecutivo; en los Consejos Distritales, los de Presidente, Secretario Ejecutivo o Director de área, y los demás que se determinen en el Estatuto (artículo 109).

Además de establecer que el Estatuto debería fijar los modos de ascenso, composición, sanciones y medios de defensa, señalaba que los integrantes del SPE y las ramas administrativas del IEDF serían considerados de “confianza”, y por ello se sujetarán a lo establecido en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución. Mientras que los conflictos de éstos serían resueltos por el Tribunal Electoral del Distrito Federal (artículo 111 y 113).

Propuesta de Código Electoral del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo

El mismo día (3 de diciembre de 1998) el grupo parlamentario del Partido del Trabajo presentó su iniciativa de Código Electoral para el Distrito Federal. El diputado René Baldomero Rodríguez Ruiz fue el encargado a presentar dicha iniciativa. Misma que estaba conformada por ocho libros:

- i. Disposiciones generales,
- ii. De los partidos políticos,
- iii. Del Instituto Electoral del Distrito Federal,
- iv. Del Registro de Electores del Distrito Federal,
- v. De los procesos electoral y de participación ciudadana,
- vi. De la jornada, cómputos y nulidades,
- vii. Del Tribunal Electoral del Distrito Federal y
- viii. Del sistema de medios de impugnación.

En el libro tercero se hace referencia al Instituto Electoral del Distrito Federal, mismo que se señala como depositario de la autoridad electoral y responsable de organizar elecciones ordinarias, extraordinarias y las figuras de participación ciudadana que implique el sufragio ciudadano (artículo 61). Mientras que en los fines del Instituto se señalan los mismos que en las propuestas del PRD, PAN, PVEM y PRI (artículo 62).

En cuanto a la conformación del Consejo General, se menciona que se integraría por un consejero presidente y seis consejeros electorales y ocho consejeros electorales suplentes, además de consejeros del órgano legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo. Los consejeros electorales así como el consejero presidente y los consejeros suplentes serían electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. Los consejeros electorales propietarios y suplentes durarían en su encargo siete años. Cuando la Asamblea se encontrara en receso, la elección de los consejeros sería realizada por la Comisión de Gobierno por las dos terceras partes

de sus miembros y ratificado por el Pleno de la Asamblea en el período ordinario inmediato posterior.

Los consejeros del órgano legislativo serían propuestos, uno por cada grupo parlamentario; cada propietario podría contar con hasta dos suplentes. Los consejeros del órgano legislativo tendrían derecho a voz y voto.

Los representantes de los partidos, nacionales o locales, designarían a un representante propietario y un suplente, con voz pero sin voto. Estos podrían ser sustituidos por los partidos políticos en cualquier momento, dando aviso al consejero presidente (artículo 67).

El artículo 69 establecía los requisitos para poder ser Consejero electoral del Consejo General, de entre los que sobresalen: a) ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, b) tener más de treinta años al día de su designación, c) contar con título profesional o equivalente y tener conocimientos sobre la materia político-electoral, d) haber residido en el Distrito Federal con dos años de antelación, salvo que se encontrara en servicio público para la República o del Distrito Federal por un tiempo menor de seis meses, e) no haber sido presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político, o asociación política nacional o local, f) no haber sido candidato a cargo de elección popular, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal de algún partido por al menos cinco años previos a la designación en ambos casos, g) no ser Secretario de Estado, Procurador General de la República o del Distrito Federal, Subsecretario u Oficial Mayor en la administración pública federal, Jefe de Gobierno, ni Gobernador ni secretario de Gobierno a menos que se separara con un año de antelación de su encargo.

Los consejeros electorales no podrían desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión con excepción de aquéllos en que actúe en nombre del Consejo General y de las que realice en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o beneficencia no remunerados (artículo 70).

Cada tres meses el Consejo General se reuniría en sesión ordinaria, pudiendo el consejero presidente convocar a sesión extraordinaria cuando lo creyera necesario o a petición de la mayoría de los consejeros electorales o de los representantes de los partidos políticos (artículo 71).

Sería necesaria la mayoría para que el Consejo General entrara en sesiones, debiendo estar presente el consejero presidente, y en su ausencia sería suplido por el

consejero que él mismo designara. Mientras que si se ausenta de la sesión en forma definitiva o no asistiera, sería suplido por el consejero que el Consejo designe. En el caso de que no se reúna la mayoría requerida, la reunión se aplazaría dentro de las veinticuatro horas siguientes con los consejeros y representantes que asistan (artículo 72).

Dentro de las atribuciones, que la propuesta menciona, sobresalen las siguientes (artículo 75):

- Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto;
- Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su presidente y de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitar;
- Designar al Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente su Presidente,
- Designar en caso de ausencia del Secretario, de entre los integrantes de la Junta General Ejecutiva, a la persona que fungirá como Secretario del Consejo en la sesión;
- Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos, y asociaciones políticas, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos;
- Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a esta Ley y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;
- Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas se actúe con apego a esta Ley, así como a lo dispuesto en el reglamento que al efecto expida el Consejo General;
- Resolver, en los términos de esta Ley, el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como sobre la pérdida del mismo en los casos previstos por esta Ley, emitir la declaratoria correspondiente y solicitar su publicación en el Diario Oficial de la Federación;
- Determinar los topes máximos de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, titulares de las demarcaciones político-administrativas y diputados de la Asamblea Legislativa, de conformidad con el artículo de esta Ley;
- Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos y coaliciones en los términos de esta Ley;
- Definir las políticas generales del Instituto.
- Registrar las candidaturas a Jefe de Gobierno del Distrito Federal y las de los titulares de las demarcaciones político-administrativas, así como las listas de candidatos de diputados de representación proporcional de la Asamblea Legislativa que presenten los partidos políticos, comunicando lo anterior a los Consejos de las demarcaciones político-administrativas de las cabeceras correspondientes;
- Efectuar el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados de la Asamblea Legislativa electos según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección, determinar la asignación de diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas, en los términos de esta Ley;
- Informar a la Asamblea Legislativa sobre el otorgamiento de las constancias de asignación diputados electos por el principio de representación proporcional, así como de los medios de impugnación interpuestos;
- Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo una vez aprobado, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación;
- Conocer de las infracciones que cometan partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas, en su caso, imponer las sanciones que correspondan. En los términos previstos en la

presente ley; fijar las políticas y los programas generales del Instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

En lo referente al Servicio Profesional Electoral (SPE), mencionaba las funciones directivas y técnicas. Los primeros proveerán cargos con atribuciones de dirección, de mando y supervisión; mientras que los segundos proveerían cargos especializados. El Estatuto del SPE debería establecer los mecanismos de reclutamiento y selección de funcionarios que accederán a los cuerpos, además de los sistemas de ascensos, movimientos de los cargos y para la asignación de sanciones administrativas o remociones (artículo 134 y 135).

Los integrantes del SPE y las ramas administrativas del Instituto serían considerados de “confianza”, para quedar sujetos en el régimen establecido en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 13 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (artículo 137).

Propuestas de la Comisión de Participación Ciudadana presentada por los partidos con representación en la Asamblea

Después de un amplio proceso de análisis y discusión que involucró a los grupos parlamentarios de los cinco partidos con representación en la Asamblea (PAN, PRI, PRD, PVEM y PT), la Comisión de Participación Ciudadana presentó el 15 de diciembre de 1998 la propuesta de Código Electoral para el Distrito Federal⁸⁸. En ella se retomaron la mayoría de los temas incluidos en la mesa de reforma política para el Distrito Federal que se convocó en febrero de ese mismo año. La iniciativa estaba conformada por ocho libros:

- i. De la integración de los órganos de gobierno del Distrito Federal,
- ii. De las asociaciones políticas,
- iii. Del Instituto Electoral del Distrito Federal,
- iv. Del registro de electores del Distrito Federal,
- v. De los procesos electorales y de participación ciudadana,
- vi. De la jornada electoral, cómputos y nulidades,
- vii. Del Tribunal Electoral del Distrito Federal y
- viii. Del sistema de medios de impugnación.

⁸⁸ Los firmantes de la Comisión fueron los siguientes Diputados: Presidente: Javier Ariel Hidalgo Ponce, vicepresidente: Antonio Padierna Luna, Ernesto Chávez Contreras, María Angélica Luna Parra Lerdo, Luis Miguel Ortíz Haro, Pablo de Anda Márquez, María del Pilar Hiroisi Susuki, Lucerito Márquez Franco y Víctor Manuel Soto Camacho.

Dentro de la argumentación previa a la exposición del Código, sobresalen algunos temas sobre procesos y autoridades electorales que conviene rescatar⁸⁹:

- Encomendar al Consejo General del IEDF los procesos de participación ciudadana: plebiscito, representación vecinal, referéndum e iniciativa popular.
- Que el Consejo General del IEDF tenga la facultad de proponer a la Asamblea Legislativa reformas a las leyes en materia electoral, así como la facultad para firmar convenios de colaboración y apoyo con los partidos políticos en la selección de sus órganos directivos y candidatos.
- Que se establezca el Servicio Profesional Electoral, creando el Centro de Formación y Capacitación Electoral, regulado por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral que expida el Consejo General del IEDF.
- La sustitución de candidatos de los partidos por renuncia podrá ocurrir en todo momento dado el principio de que la candidatura es del partido y no del individuo.
- La suspensión de difusión de obras y programas de gobierno del Distrito Federal 30 días antes de la elección y la posibilidad de exhortar a otras autoridades a hacer lo mismo.
- Prohibir a funcionarios la utilización de obras y programas públicos para beneficio de partidos.
- El voto en blanco para que el ciudadano aún optando por la abstención cumpla con la obligación de votar.
- Que en una casilla se anule exclusivamente la votación del partido que provoque la o las causas de nulidad.
- Contar con un procedimiento expedito para anular la elección cuando se rebasen los topes de gastos de campaña, lo que deberá ocurrir antes de la toma de posesión.

Ahora bien, en cuanto al contenido de la propuesta de Código Electoral para el Distrito Federal, sobre el tema del Instituto Electoral se establecía:

En cuanto a su carácter legal se señalaba que el IEDF es un organismo público, autónomo, depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana (artículo 52). Mismo que es replicado por las propuestas de los partidos políticos analizados.

Respecto a los fines del Instituto la propuesta de la Comisión de Participación Ciudadana presentó seis puntos que son incluidos en cada propuesta enviada por los partidos: 1) contribuir al desarrollo de la vida democrática, 2) preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, 3) asegurar a los ciudadanos el cumplimiento de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, 4) garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones de los

⁸⁹ Diario de los debates, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Exposición de motivos iniciativa de código electoral presentada por la Comisión de Participación Ciudadana, 15/dic/1998 pp. 54-57.

órganos legislativos y ejecutivos y los procedimientos de participación ciudadana en el Distrito Federal, 5) preservar la autenticidad y efectividad del sufragio y 6) llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática⁹⁰.

Aunque en las propuestas del PAN, PVEM y PRI se mencionara también como fin del Instituto el de “integrar el Registro de Electores del Distrito Federal”, y en el caso del PT se menciona además de los fines enumerados, el de “asegurar que los partidos, asociaciones y agrupaciones políticas cumplan con sus obligaciones y, en su caso, determinar las sanciones correspondientes”.

La iniciativa de Código Electoral de la Comisión de Participación Ciudadana establecía que el Consejo General del IEDF se integraría por un consejero presidente y seis consejeros electorales con derecho a voz y voto además de tres consejeros electorales suplentes; también estaría integrado por representantes de los partidos y un secretario del consejo quienes solo tendrán derecho a voz. Los consejeros serían electos de entre las propuestas que los grupos parlamentarios hicieran a la Asamblea Legislativa. La elección se haría por el voto de al menos las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea, si después de tres rondas de votación no se hubiera electo a los consejeros, o faltare alguno de ellos, se realizaría la elección por medio de sorteo de entre las propuestas que hayan obtenido mayor votación.

Los consejeros electorales durarían siete años en su encargo sin posibilidad de reelección y si ocurriera la ausencia del consejero presidente, los consejeros electorales elegirían dentro de ellos mismos a quien lo supliera provisionalmente, debiendo comunicarlo a la Asamblea para que proceda a elegir al consejero presidente. Mientras que si ocurriera una ausencia definitiva de los consejeros electorales sería llamado el suplente en orden de prelación en que fueron designados por la Asamblea.

Los partidos políticos tendrían derecho a designar un representante propietario y a un suplente al interior del Consejo, pudiendo sustituirlos en cualquier momento dando aviso al consejero presidente (artículo 55).

Por otra parte, los requisitos para aspirar al cargo de consejero electoral incluían, entre otros: a) tener más de treinta años al día de la designación, b) poseer título profesional o equivalente y conocimientos en materia político-electoral, c) residencia en el Distrito Federal por al menos tres años antes a la designación, d) no

⁹⁰ Diario de los debates, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Exposición de motivos iniciativa de código electoral presentada por la Comisión de Participación Ciudadana, 15/dic/1998 p. 70.

haber desempeñado cargo de dirección en un partido en los últimos cinco años antes y e) no ser secretario de Estado, ni Procurador General de la República o del Distrito Federal, subsecretario u Oficial Mayor en la administración pública federal, ni Secretario de Gobierno o cualquier otro cargo o puesto de dirección en los poderes públicos de la federación, de los estados u órganos de Gobierno del Distrito federal a menos que se separe de su encargo con un año de anticipación a su nombramiento (artículo 56).

Los consejeros electorales (incluido el consejero presidente) podrían ser removidos del Consejo por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Legislativa (artículo 57).

El Consejo General se reuniría cada tres meses en sesión ordinaria, y el consejero presidente podría convocar a sesión extraordinaria cuando lo estimara necesario o cuando se lo soliciten la mayoría de los representantes de los partidos políticos (artículo 58 y 59).

Dentro de las atribuciones que la mencionada iniciativa de Código Electoral señalaba, destacan (artículo 60):

- Aprobar anualmente el proyecto de presupuesto del Instituto Electoral del Distrito Federal que le proponga el Presidente del Consejo General y remitirlo una vez aprobado, al Jefe de Gobierno para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de egresos del Distrito Federal;
- Designar, o en su caso remover a los Consejeros Presidentes y Consejeros Electorales de los Consejos Distritales, por el voto de las dos terceras partes de los miembros Consejo General, de entre las propuestas que al efecto hagan el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del propio Consejo General;
- Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en el presente Código;
- Resolver los medios de impugnación que le competa en los términos de este Código;
- Recibir las solicitudes de registro y resolver, en los términos de este Código, el otorgamiento del registro a las Agrupaciones Políticas locales, así como sobre la pérdida del mismo.
- Resolver sobre los convenios de fusión, frente, coalición y candidatura común que celebren las asociaciones políticas, según sea el caso;
- Vigilar que las actividades y prerrogativas de los partidos políticos se desarrollen con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;
- Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos o coaliciones en los términos de este Código;
- Registrar las candidaturas a Jefe de Gobierno y las listas de candidatos a Diputados de representación proporcional a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- Registrar supletoriamente las candidaturas a Diputados por el principio de mayoría relativa y Concejos de Gobierno de Demarcación Territorial;
- Determinar los toques máximos de gastos de campaña que se puedan erogar en las elecciones de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Concejos de Gobierno de las Demarcaciones Territoriales, de conformidad con este Código;
- Efectuar el cómputo total de la elección de Jefe de Gobierno, de la elección de Diputados electos según el principio de representación proporcional, así como otorgar las constancias respectivas,

- informando de ello a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de los medios de impugnación interpuestos en los términos de este Código;
- Efectuar el cómputo total de los procesos de participación ciudadana en el ámbito del Distrito Federal, en los términos que determine el Consejo General y las leyes aplicables, y realizar la declaratoria respectiva;
 - Acordar la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral. Estableciendo un mecanismo para recabar y difundir de forma inmediata dichas tendencias. Al sistema que se establezca tendrán acceso en forma permanente los Consejeros Electorales y representantes de los Partidos Políticos acreditados ante los Consejos del Instituto Electoral del Distrito Federal;
 - Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal propuestas de reforma en materia electoral.

Mientras que en lo relativo al Servicio Profesional Electoral, en el título segundo del mismo libro se disponen las bases para su organización (artículo 129 y 130). En él se menciona que el Cuerpo de la Función Directiva proveería el personal que requieran los cargos con atribuciones de dirección, de mando y de supervisión. También se hacía mención de que se integraría estableciendo los niveles o rangos de cada área del Instituto, los cargos y puestos que la conformarían, permitiendo la promoción de sus miembros titulares. El acceso al Servicio se daría cuando se hubieran acreditado los requisitos personales, académicos y de reputación que señale el respectivo Estatuto.

Los ascensos y movimientos a los cargos o puestos estaban previstos, así como las sanciones y remociones. El mérito y rendimiento serían la base para el ascenso. Por último, el artículo 133 señalaba que el personal del SPE y ramas administrativas del Instituto sería considerado de confianza y quedaría sujeto al régimen establecido en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional, conforme a lo señalado en el artículo 13 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El debate

El 15 de diciembre de 1998, después de que la *Comisión de Participación Ciudadana* presentara la propuesta de Código Electoral, los diputados realizaron una serie de posicionamientos previo a la aprobación. Sobre estas intervenciones rescatamos los aspectos más sobresalientes de cada grupo parlamentario.

Moción suspensiva presentada por el PRI

Antes de que se expresaran los puntos de vista de las fracciones parlamentarias, el diputado José Eduardo Escobedo Miramontes (PRI) presentó una moción suspensiva para señalar la inconstitucionalidad de algunos artículos así como inconsistencias.

Los temas inconstitucionales eran los siguientes: 1. La legislación sobre partidos políticos locales y agrupaciones políticas locales, 2. Los consejos de gobierno en las demarcaciones territoriales, 3. El establecimiento de un “juicio de revisión” para hacer valer violaciones a derechos político-electorales (competencia del Tribunal), 4. El establecimiento de que el consejo general pueda exhortar a las autoridades federales para suspender campañas de programas y acciones de gobierno⁹¹. Dichas inconsistencias derivaban de una mala redacción y de atribuciones que no les correspondían, lo cual se hizo evidente luego de un análisis minucioso por parte del grupo parlamentario del PRI.

El diputado José Eduardo Escobedo Miramontes en la justificación de su moción señaló que “las contradicciones ponen de relieve que no se ha hecho un estudio minucioso de lo que se está proponiendo”.

Mientras que para hablar en contra de la moción suspensiva el diputado Javier Ariel Hidalgo Ponce señaló que “es una lástima que un hombre tan brillante como Eduardo Escobedo [...] lo manden de su fracción parlamentaria a expresar este voto en contra, que más bien es un voto de rencor para entorpecer el avance de las fuerzas democráticas”. Además añadía que “Si usted se hubiera coordinado bien con De Garay y Arenas, le hubiera explicado que este asunto tan insubstancial ya lo vimos y ya lo corregimos [la detección de dos números 199 y que no hay el número 200] gran intervención que vamos a tener que revisar”.

Además, sobre los partidos políticos locales señaló que es facultad de la Asamblea “el organizarse como le venga en gana, es un derecho ciudadano [...] y en la Constitución en ningún lado dice que se prohíbe a este tipo de partidos políticos existir”. Sobre el tema de los Consejos de Gobierno mencionó que “ésta fue una propuesta que plantearon ustedes”, por lo cual no comprendía la aparente inconstitucionalidad.

⁹¹ Diario de los debates, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Exposición de motivos iniciativa de código electoral presentada por la Comisión de Participación Ciudadana, 15/dic/1998 p. 134.

Finalmente, el diputado Javier Ariel Hidalgo Ponce señaló que lo que creía la causa de la moción eran los recursos económicos a partidos, ya que “en su propuesta el financiamiento casi llegaba a los 300 millones de pesos. Es inaceptable para nosotros ese gasto para los partidos políticos”.

Posteriormente se procedió a consultar a la Asamblea si consideraban procedente dicha moción suspensiva a lo cual los diputados votaron: 46 en contra y 13 a favor, por lo que fue desechada⁹².

Por otra parte, la diputada Irma Islas León del PAN y el diputado René Baldomero Rodríguez Ruiz por el PVEM presentaron una serie de modificaciones que corregían en gran medida los errores de redacción que manifestó la fracción parlamentaria del PRI.

El dictamen se votó en lo general y con las propuestas de modificación de los diputados mencionados. El resultado fue el siguiente: 53 votos a favor en lo general y en lo particular del dictamen; 11 en contra. Respecto a la propuesta de la diputada Irma Islas 52 a favor, 10 en contra y 2 abstenciones. Mientras que en la propuesta del diputado Rodríguez, 52 a favor, 10 en contra y dos abstenciones⁹³.

c) La selección y remoción de consejeros electorales

El mecanismo ideal para seleccionar a los consejeros electorales únicamente existe en el reino, efectivamente, de lo ideal.

Lorenzo Meyer⁹⁴

El primer 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 manejaron muchos nombres que se quedaron en propuestas, tales como Carmen Aristegui, periodista, Fernando Serrano

⁹² Diario de los debates, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Exposición de motivos iniciativa de código electoral presentada por la Comisión de Participación Ciudadana, 15/dic/1998 p. 147.

⁹³ Diario de los debates, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Exposición de motivos iniciativa de código electoral presentada por la Comisión de Participación Ciudadana, 15/dic/1998 p. 164.

⁹⁴ Lorenzo Meyer, *El Congreso no puede fallar*, Reforma 21 de octubre de 2007.

Migallón, abogado, 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 Agrario⁹⁵.

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 Antonilo 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 Sánchez⁹⁶.

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.⁹⁷

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 Lince⁹⁸, (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 consejeros electorales suplentes fueron designados: José Antonio

⁹⁵ Octavio Jiménez Sánchez, *La institucionalización de la competencia política y electoral del Distrito Federal 1996-2000*, tesis, UAM, p. 53

⁹⁶ La jornada, 19 de enero 1999

⁹⁷ Diario de los debates, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 15/ene/1999 p. 3

⁹⁸ Diario de los debates, Asamblea Legislativa del Distrito Federal 24/feb/1999 p. 8

Crespo Mendoza (periodista) y Juan Francisco Reyes del Campillo Lona (académico, UAM-Xochimilco)⁹⁹.

Cuadro 3.9. 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;¹⁰⁰ el 19 de noviembre de 2003 María Elena Homs Tirado toma protesta como consejera debido a la renuncia de Rodrigo Morales;¹⁰¹ el 25 enero 2005 Bernardo Fernández del Castillo tomó posesión como consejero electoral (luego de la renuncia de Leonardo Valdés).

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 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 suplencia¹⁰².

⁹⁹ Diario de los debates, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 15/ene/1999 p. 5

¹⁰⁰ Diario de los debates, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 27/nov/2001 p. 14

¹⁰¹ Diario de los debates, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 29/nov/2003

¹⁰² Entrevista con Dr. Juan Francisco Reyes del Campillo, en la UAM Xochimilco, Distrito Federal el 19 de Marzo de 2014 realizada por el autor.

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 decisión¹⁰³.

Cuadro 3.10. 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

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)¹⁰⁴.

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

¹⁰³ Diario de los debates, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 12/ene/2006 p. 28 y La Jornada 23 de diciembre de 2005

¹⁰⁴ Información obtenida de: <http://www.iedf.org.mx/>

reiteradas ocasiones pidió su salida del Consejo¹⁰⁵. 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”¹⁰⁶.

A pesar de lo anterior, la propuesta de destituir al consejero presidente se aprobó por unanimidad, con lo cual se vulneró la normatividad electoral¹⁰⁷.

Ahora bien, desde un análisis de las votaciones del Consejo General del IEDF del período de estudio (1999-2008) no se pudo identificar un comportamiento tendencioso de los consejeros electorales, a pesar de encontrarse en un contexto predominantemente favorable al PRD, de lo anterior se da cuenta en los cuadros anexos a este trabajo (ver anexo 3).

d) Situaciones de tensión del IEDF con partidos y gobierno

Para los partidos y los gobiernos es notorio que no están acostumbrados a vivir con instituciones autónomas. Existe una pulsión, un resorte de los partidos a pensar: estas instituciones están conmigo o están contra mí.

José Woldenberg¹⁰⁸

El registro de la candidatura de AMLO

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ La Crónica, 18 de octubre de 2008

¹⁰⁷ Diario de los debates, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 28/oct/2008, p. 53 (46 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones).

¹⁰⁸ Entrevista con Mtro. José Woldenberg Karakowski, en Ciudad Universitaria, Coyoacán, D.F. el 20 de Enero de 2014 realizada por el autor.

El IEDF desde su surgimiento tuvo importantes problemas respecto a su relación con el gobierno de la capital, al respecto resulta elocuente el caso del conflicto interpartidista en el registro de la candidatura de AMLO al Gobierno de la ciudad. Concretamente se debatía el requisito de residencia del aspirante por el PRD, lo cual debía ser definido por el instituto en primera instancia.

Después de que se puso en cuestionamiento su residencia efectiva de cinco años para poder ser registrado como candidato a la Jefatura de Gobierno por los partidos de oposición, AMLO tuvo una opinión poco positiva del instituto. En dicho episodio, hubo una discusión extenuante en el Consejo General; se presentaron pruebas de la residencia de AMLO en Tabasco de 1996 que hacía imposible que cumpliera con los 5 años de residencia en la capital del país, el PRD también presentó pruebas de su residencia en el Distrito Federal, lo cual hacía necesario que el órgano decidiera sobre la pertinencia o la negativa del registro.

El razonamiento del consejero presidente Javier Santiago Castillo a favor del otorgamiento del registro de AMLO fue que a ellos “no les corresponde juzgar sobre la autenticidad de los documentos expedidos por una autoridad competente [las pruebas de residencia de AMLO]”, eso corresponde a la autoridad jurisdiccional... “como árbitro electoral nos corresponde organizar y vigilar la legalidad del proceso y no entrar a debate o disputa con actores políticos”¹⁰⁹

Mientras que los que votaron por la negativa expresaron, en palabras de Rubén Lara León que “no estaba acreditada la residencia ininterrumpida de AMLO” mientras que Rodrigo Morales Manzanares señalaba que “sigo pensando que ésta no es solo una instancia administrativa [el IEDF] que solo da cuenta, sino que tiene que entrar a conocer y valorar el expediente” para lo cual señalaron la existencia de copias fotostáticas sobre declaraciones del implicado, en donde como líder del PRD en Villahermosa, se aludía como posible víctima de encarcelamiento por parte del gobierno.

La resolución se dio en el sentido de un Consejo General administrativo, como lo señaló el propio consejero presidente, que no juzgó sobre la documentación

¹⁰⁹ Acta 10-Ext-07-110400 de la sesión del consejo general del IEDF, 11 de abril del 2000. Disponible en el página electrónica del IEDF (recuperado el 10 de abril de 2014 de <www.iedf.org.mx/>)

presentada en contra del candidato sino solo obró “con buena fe” al considerar que no tenía por qué dudar de la legitimidad de los documentos presentados, aunque no se definió por el hecho más importante: la residencia efectiva, ya que difícilmente se podría acreditar los 5 años de antigüedad en el DF. Por otra parte cabe señalar que los partidos que impugnaron la candidatura por el motivo aludido aún tenían la instancia del Tribunal Electoral del DF así como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sin embargo desistieron de ello.

Lo anterior, de acuerdo con una investigación realizada por la revista *Proceso*, se explica por una negociación entre Rosario Robles, entonces a cargo de la Jefatura de Gobierno del DF, y Diódoro Carrasco, Secretario de Gobernación, donde Robles ofreció a éste último que en caso de perder el candidato perredista en las presidenciales del año 2000 su partido reconocería la derrota (suponiendo que el PRI llevaba una ventaja mínima sobre Fox y Cárdenas) a cambio de que el PRI desistiera de acudir al TEPJF para impugnar la candidatura del tabasqueño¹¹⁰.

De acuerdo con la entonces consejera electoral, Rosa María Mirón Lince lo anterior motivó la animadversión con la que se condujo AMLO como Jefe de Gobierno¹¹¹:

En la elección de 2000 hubo toda una discusión sobre si AMLO cumplía con los años de la residencia, la votación para permitirle contender en las elecciones fue de 4 a favor y 3 en contra, lo cual enemistó al futuro jefe de gobierno con el IEDF.

Los consejeros que votaron en contra del registro de AMLO fueron Rubén Lara León, Rodrigo Morales Manzanares y Leonardo Valdés Zurita. Mientras que los tres consejeros nominados por el PRD votaron a favor del otorgamiento de la candidatura y Mirón Lince, quien fue propuesta por el PRI, también lo hizo en el mismo sentido. Es decir, se observó un voto en bloque de los propuestos por el partido en el gobierno, no así los apoyados por los partidos de oposición.

Cabe decir que Morales Manzanares y Valdés Zurita fueron acusados por Andrés Manuel de actuar bajo consigna de la Secretaría de Gobernación, ya que

¹¹⁰ *Proceso*, edición especial número 19, Abril de 2006, p. 36

¹¹¹ Entrevista con Dra. Rosa María Mirón Lince, en Ciudad Universitaria, Coyoacán, D.F. el 23 de Enero de 2014 realizada por el autor.

“trabajaron con Jorge Alcocer, subsecretario de esa dependencia”.¹¹² Además de considerar las pruebas presentadas como "falsas y prefabricadas", mismas que respondían a una consigna "que viene desde muy arriba para sacarme de la contienda electoral"¹¹³.

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

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...”¹¹⁴.

La asignación de diputados por el principio de RP no se sometió a votación, 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

¹¹² La Jornada, 13 de abril del 2000

¹¹³ La Jornada, 13 de abril del 2000

¹¹⁴ Acta del Consejo General del IEDF, del 5 de julio de 2000 ACT-33-EXT-27-050706 P. 57

el partidos político que resultaren electos, quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición¹¹⁵.

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 “decidió revocar la cláusula de gobernabilidad que el instituto y el tribunal electorales del Distrito Federal habían otorgado a la Alianza por el Cambio, y reasignó 26 diputaciones, mediante la fórmula de representación proporcional pura, con lo cual el PRI obtiene 11 curules más”¹¹⁶.

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”¹¹⁷.

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 la constitucional se vio violentada 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 de Gobierno del DF 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

¹¹⁵ *Op. Cit.* P. 94

¹¹⁶ La jornada, 10 de septiembre 2000

¹¹⁷ La jornada, 10 de septiembre de 2000

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

En forma sorpresiva, con cinco votos a favor y dos en contra, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación decidió revocar la cláusula de gobernabilidad que el instituto y el tribunal electorales del Distrito Federal habían otorgado a la Alianza por el Cambio, y reasignó 26 diputaciones, mediante la fórmula de representación proporcional pura, con lo cual el PRI obtiene 11 curules más¹¹⁸.

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. Lo anterior, echó por tierra la legislación local y se impuso una interpretación que favoreció una integración lo más equitativa y proporcional posible, lo anterior gracias al tribunal electoral federal que canceló la decisión del IEDF y el TEDF.

El plebiscito de 2002

En razón del plebiscito que propuso el Jefe de Gobierno del D.F. para decidir sobre la realización del segundo piso (de junio de 2002), se inició un debate intenso, ya que este procedimiento fue cuestionado por algunos consejeros electorales por la falta de asignación presupuestal para tal fin¹¹⁹. De acuerdo con el entonces consejero electoral Juan Reyes del Campillo, el problema fue básicamente la renuencia del gobierno del DF para asignar recursos: “Concretamente el problema fuerte fue respecto al plebiscito ante el que no hubo mucha disposición en cuanto al presupuesto, ya que a los gobiernos en general les cuesta invertir en la democracia”.¹²⁰

Mientras que en opinión del consejero Huchim, “la cuestión era que López Obrador, sabiendo lo que costaba un plebiscito, que conoció el monto total en un

¹¹⁸ *Ibidem*

¹¹⁹ La Jornada 6 de junio de 2002

¹²⁰ Entrevista con Dr. Juan Francisco Reyes del Campillo, en la UAM Xochimilco, Distrito Federal el 19 de Marzo de 2014 realizada por el autor.

presupuesto que se le envió, a pesar de eso convocó a un plebiscito y ahora se niega a pagarlo. Esa es una actitud irresponsable”¹²¹.

Lo anterior explica que posteriormente se presentara un punto de acuerdo para exhortar al consejero Huchím May para que “se conduzca según los principios consagrados en el Estatuto de Gobierno y el Código electoral”, además acusaba al consejero:

Eduardo Huchím May, [por haber] manifestado de forma sistemática opiniones con un sesgo personal que son incompatibles con el cargo público que ostenta, toda vez que como servidor público sus comentarios y opiniones deben de estar apegadas a los principios de imparcialidad, equidad y objetividad, ya que invariablemente mientras se mantenga en el cargo, estas opiniones tendrán un impacto trascendental en la vida pública de esta ciudad¹²².

A pesar de esta acusación, resulta elocuente que los partidos de oposición hayan respaldado el trabajo del IEDF y del consejero Huchím May, como lo expresaron el diputado Bernardo de la Garza, líder de la bancada del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el coordinador priista, Manuel Jiménez Guzmán y el vicecoordinador de Acción Nacional (PAN), Jorge Lara, quienes consideraron la actuación del PRD como una venganza¹²³.

No obstante, ello no se quedó en una desavenencia mediática, ya que el grupo parlamentario del PRD impulsó una reforma electoral que fue apoyada por los representantes del PAN, PRI, y PVEM, con lo cual se “alineaban” a la propuesta del partido en el gobierno. En ella se obligaba a los consejeros a moderar su conducta y permanecer en el recinto a lo largo de toda la sesión (Código Electoral, artículo 72):

II. Participar y permanecer hasta su conclusión, en las sesiones del Consejo General y, V. Guardar reserva y discreción de aquellos asuntos, que por razón de sus cargos o comisiones tengan conocimiento, hasta en tanto no se les otorgue el carácter de información pública, o hayan sido resueltos por el Consejo General.

Ambos con la intención de limitar la libertad de los consejeros, en primer lugar debido a que previamente dos consejeros habían abandonado la sesión del consejo como protesta y en el segundo caso para que las opiniones de éstos se vieran limitadas en los medios de comunicación.

¹²¹ La Jornada, 1 de julio de 2002

¹²² Diario de debates, exposición de motivos de la propuesta de Reforma al Código Electoral del 28 de octubre de 2003, p. 19

¹²³ La Jornada 26 de noviembre de 2003

Finalmente, el plebiscito se desarrolló el 22 de septiembre de 2002, y sufragaron 300 mil a favor de la construcción de la obra y 150 mil en contra de un total de 6 millones 600 mil electores. La participación total fue de cerca del 4% de la lista nominal y para que fuera vinculante para el Gobierno del Distrito Federal tuvo que haber obtenido al menos 2 millones de votos a favor; sin embargo, dado que se trataba de un tema que era impulsado por el Jefe de Gobierno la propuesta se llevó a cabo aunque no era vinculante dada la baja votación en el plebiscito¹²⁴.

f) Intencionalidad política en las reformas electorales

La Segunda reforma electoral de 2003

En noviembre de 2003 fue presentada una nueva iniciativa de reforma al Código Electoral por parte del diputado perredista Gerardo Villanueva Albarrán, quien a nombre de los grupos parlamentarios del PRD, PAN, PRI y PVEM (es decir con consenso de los partidos) presentó una propuesta a un mes de la publicación de la ley electoral inmediata anterior¹²⁵. De acuerdo con Mirón Lince ésta constituyó una verdadera “contrarreforma”, para el órgano electoral ya que acotó su autonomía y restringió el trabajo de sus órganos colegiados¹²⁶.

Luego de las elecciones del 2000 surgieron elementos que corregir considerando que fueron las primeras desarrolladas por el órgano electoral local. Por lo anterior, el Consejo General del IEDF elaboró una propuesta de reforma al Código, misma que encontró la resistencia del Jefe de Gobierno, AMLO, quien acusó al órgano de querer “aumentar su presupuesto”. Por lo cual, una vez que la propuesta de reforma fue aprobada por la Asamblea, en septiembre de 2002 AMLO la devolvió con observaciones con la intención de que no se aplicara para la próxima elección local de 2003.

¹²⁴ El Universal, 23 de septiembre de 2002

¹²⁵ Diario de debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 18 de noviembre de 2003.

¹²⁶ 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. 277

De acuerdo con Mirón Lince no se respetó la propuesta de reforma que envió el IEDF, con el visto bueno de los partidos, a la Asamblea¹²⁷:

El instituto tenía la facultad de presentar propuestas a la Asamblea, existía una comisión especial, que yo presidí y que se negociaba artículo por artículo con los partidos y especialistas. Este estudio se presentó con el visto bueno de todos los partidos, lo aprobó el Consejo General y lo enviamos a la Asamblea, donde fue aprobado. Sin embargo, el Jefe de Gobierno lo regresó con observaciones menores y no pudo modificarse porque lo impedía la ley, ante la inminencia de las elecciones de 2003. Cuando se hizo la corrección se aprobó pero no pudo regir, en la siguiente legislatura se aprobó un nuevo Código que impulsó el ejecutivo local.

Por lo anterior, la reforma electoral se publicó hasta el 15 de mayo de 2003 y de acuerdo con los artículos transitorios, entraría en vigor hasta octubre, por lo que tuvo escasos meses de vigencia, ya que en diciembre del mismo año se publicó una nueva reforma electoral. Ésta se justificó en una supuesta racionalidad administrativa que promovió el Jefe de Gobierno bajo la justificación de ahondar en la austeridad. En la exposición de motivos se mencionaba:

Esta iniciativa no tiene por objeto acotar facultades o en imposibilitar tarea alguna a los órganos electorales para su adecuado desarrollo sino sujetar a todos los participantes a la búsqueda de la adecuación y la modernización de los procedimientos electorales a fin de que los mismos se sujeten a una oportuna y eficaz aplicación de los recursos públicos, en apego a las medidas de racionalidad y disciplina presupuestaria, lo que conllevará a la eliminación de la duplicidad de funciones, el desperdicio de recursos, mecanismos de carácter burocrático, así como a priorizar el ahorro a través del uso justo de los recursos públicos¹²⁸.

Sin embargo, la principal razón que originó dichos cambios fue que el Jefe de Gobierno no había estado de acuerdo en diversas decisiones del IEDF “entre las que destacan las sanciones impuestas por el Consejo General derivadas de conductas ilegales de ese partido así como la resolución del propio Consejo que acreditó el rebase del tope de los gastos de campaña del candidato a jefe delegacional en Miguel Hidalgo en 2003”¹²⁹. Mismo que se intentó justificar en una supuesta racionalización de los recursos públicos y el ahorro, sin embargo lo que estaba en el fondo era “acotar la

¹²⁷ Entrevista con Dra. Rosa María Mirón Lince, en Ciudad Universitaria, Coyoacán, D.F. el 23 de Enero de 2014 realizada por el autor.

¹²⁸ Diario de debates, exposición de motivos de la propuesta de Reforma al Código Electoral del 18 de noviembre de 2003, p. 16

¹²⁹ Rosa María Mirón Lince, *op. Cit.*, p. 278

autonomía de un árbitro electoral que no resultó dócil ni cómodo para el gobierno, ni para su partido”¹³⁰.

Por lo anterior, la propuesta de reforma al Código Electoral presentada en noviembre de 2003, se aprobó sin contratiempos el 30 de diciembre del mismo año.

3.2 El Instituto Electoral del Estado de México 1996-2008

3.2.1 Perspectiva 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.

A partir de la introducción del código electoral 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 en cuanto a 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 2008 bajo las mencionadas variables de análisis.

Respecto al primer inciso, el órgano electoral se establecía como un “órgano público autónomo”¹³¹ 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 semejante al del IFE e IEDF que consistía en elaborar un anteproyecto de presupuesto que se sometía a consideración del poder ejecutivo, sin tener un

¹³⁰ *Ibidem*

¹³¹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1995, artículo 11 y Código Electoral del Estado de México de 1996, artículo 86.

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 3.11. 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
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)

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 elija 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 “incurran 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”¹³². 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 3.12. 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 exista un número determinado de años posteriores a la obtención del grado de licenciado y conocimientos en materia electoral como se establece para el caso del IEDF e IFE. Así como tampoco se establece la restricción de haber sido funcionario

¹³² Código Electoral del Estado de México 1996, Artículo 136

público. Lo anterior se puede observar en el siguiente cuadro que expone de manera puntual los requisitos más importantes.

Cuadro 3.13. 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

En cuanto 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 3.14. 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 3.15. 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 de 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 3.16. 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 se modificó la legislación electoral del Estado de México nuevamente y 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 se modificó 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 cuanto al diseño institucional del IEEM fue la del 10 de septiembre de 2008¹³³.

En dicha reforma se modificó 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, en cuanto a las facultades del Consejo General del IEEM la de distribución y de control de las finanzas de los partidos políticos se elevaban a rango constitucional.

Finalmente, 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.

¹³³ Disponible en: (recuperado el 1 de marzo 2014)
<http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/legistel/gaceta-de-gobierno>

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).

3.2.2 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 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 3.17. Elección de Gobernador en el Estado de México 1993-2005

Gobernador	Partido	Periodo	Porcentaje de votación del primer lugar	Segunda fuerza electoral	Porcentaje de votación del segundo lugar
Emilio Chuayffét*	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

*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 y finalmente en 2005 quedó en 22.9 por ciento. Es decir, el periodo más “difícil” en que estuvo el partido fue en 1999, ya que la oposición estuvo a 7 puntos respecto al ganador.

- Poder Legislativo en el Estado de México

Cuadro 3.18. Integración del Poder legislativo en el Estado de México (LII a la LVI Legislatura)

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

Fuente: Elaboración propia con información del IEEM

Como puede observarse en la evolución del Poder Legislativo en el estado, el PRI ha perdido 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.

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.

b) Los debates y propuestas previos al surgimiento

La reforma electoral de 1996 en el Estado de México incluyó elementos que posteriormente serían plasmados en la legislación electoral federal, por lo que para autores como Arzuaga y Vivero representó una reforma progresista en muchos sentidos¹³⁴. Dicha reforma adecuó una nueva forma de organización de las elecciones derivada de la reforma constitucional de 1995 que permitía crear un nuevo modelo de órgano electoral que reemplazó a la Comisión Estatal Electoral, vigente desde la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México (LOPPEM) de 1978.

Precisamente, sobre la reforma al código electoral local rescatamos las discusiones de las fuerzas políticas con representación en el Congreso del Estado de México. En este caso a pesar de que no se dio una serie de propuestas por parte de los partidos, como en el caso de la ALDF, sí se presentaron las posturas de los grupos parlamentarios.

Este proceso de reforma comenzó el 16 de febrero de 1996, una vez que había sido aprobada, y entrado en vigor, la Constitución Política del Estado de México que preveía la creación del IEEM, la reforma fue propuesta por el gobernador del estado quien en la exposición de motivos reconocía la participación de las fuerzas políticas y la sociedad civil en su elaboración:

Someto a la representación popular la presente iniciativa en mi carácter de titular del Ejecutivo. Pero sería injusto no reconocer que en ella se plasman las aportaciones de los partidos políticos y de múltiples voces representativas de nuestra vigorosa sociedad¹³⁵.

Por lo anterior, si bien el gobernador del estado fue el promotor de la reforma señala que en su redacción intervinieron otros actores (aunque no existe referencias de dichas aportaciones en el proyecto que se presentó), a continuación se aborda la propuesta mencionada así como las discusiones al interior del Congreso previo a la aprobación de la ley electoral de 1996.

¹³⁴ Javier Arzuaga e Igor vivero (2008), “Transición política y sistema electoral en el Estado de México (1996-2005), en: Peschard, Jacqueline, *El federalismo electoral en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, p. 458

¹³⁵ Diario de Debates, H. Poder Legislativo del Estado de México. Secretaría de Asuntos Parlamentarios. Biblioteca José María Luis Mora. Febrero 16 de 1996.

Propuesta de ley electoral de 1996

Con la ley electoral del 16 de febrero de 1996 se creó el Instituto Electoral del Estado de México y además se incluyeron otros aspectos importantes para hacer más plural la representación política al interior del estado. Sobre la creación del IEEM, desde la reforma a la constitución local del 24 de febrero de 1995 se puede encontrar en el artículo 11 su fundamento:

La organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales se realizarán por un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, e integrado en la forma que exprese la ley de la materia¹³⁶.

A partir de ello es que se entiende el establecimiento de un órgano público y autónomo como el IEEM y que en cierta medida ninguno de los actores políticos se opusiera a ello. La reforma a la ley electoral de febrero de 1996 que fue enviada por el gobernador del Estado de México presentaba una serie de avances importantes contenidos en seis libros¹³⁷:

- Libro I, Disposiciones generales
- Libro II, Partidos políticos
- Libro III, Del Instituto Electoral del Estado de México
- Libro IV, Del proceso Electoral
- Libro V, Del Tribunal Electoral
- Libro VI, De lo Contencioso Electoral

En el libro relativo al órgano electoral naciente se proponía:

La creación del Instituto Electoral del Estado de México como un organismo público y autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales (artículo 78). Bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad (artículo 82).

En cuanto a la integración del Consejo General del IEEM se señalaba lo siguiente (artículo 86):

Un presidente con voz y voto, designado a propuesta del Gobernador por la Legislatura del estado mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. En caso de que después de dos rondas de votación no se consiguiera las dos terceras partes, la propuesta

¹³⁶ Álvaro Arreola Ayala, *Legislación Electoral en el Estado de México, siglos XIX, XX y XXI*, tomo III, México, IEEM, 2003, p. 125

¹³⁷ Diario de Debates, H. Poder Legislativo del Estado de México. Secretaría de Asuntos Parlamentarios. Biblioteca José María Luis Mora. Febrero 16 de 1996.

regresará al gobernador para que él proceda a integrar y enviar a la Legislatura una nueva propuesta de terna en la que bastará la mayoría simple para elegir al presidente del Consejo.

El Consejo General además estaría integrado por:

Cuatro consejeros del Poder Legislativo, con voz y voto, de los cuales dos serían propuestos por la fracción mayoritaria, uno por la primera minoría y otro por la segunda minoría de entre sus miembros.

Además de:

Seis consejeros electorales, con voz y voto, electos por la legislatura del estado conforme a las reglas:

Cada fracción legislativa tendrá derecho a presentar hasta tres candidatos.

La comisión correspondiente integrará una lista con hasta el doble del número de consejeros a elegir incluyendo propietarios y suplentes.

La comisión mencionada revisará si los candidatos cumplen con los requisitos de elegibilidad e integrará fórmulas de propietarios y suplentes que se someterán a votación.

Finalmente por:

Un representante, con derecho a voz y sin voto de cada uno de los partidos políticos.

En el artículo 88 se establecían los requisitos de elegibilidad de los consejeros electorales, entre los que destacan:

- Tener más de 25 años de edad
- Poseer título profesional y tener conocimientos en materia político-electoral
- No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional, estatal o municipal de un partido político
- No tener ni haber tenido cargo alguno de elección ni haber sido postulado como candidato en los últimos cinco años anteriores a la designación.
- No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político o de dirigente de organismos, instituciones, colegios o agrupaciones ciudadanas afiliadas a algún partido político en los tres años anteriores a su designación.

La duración en el cargo de los consejeros electorales sería por dos procesos electorales con la posibilidad de reelección por un periodo más (artículo 89). Mientras que su remoción sólo tendría lugar cuando incurrieran en faltas graves y a petición de la mayoría de la Legislatura local o a instancia del consejero presidente y con el apoyo de al menos seis consejeros. Bajo dicha causal el Tribunal Electoral instituiría una Comisión de Justicia que decidiría de la remoción (artículo 136).

Otro punto importante de la propuesta de código electoral fue el relativo a la representación proporcional en el caso del congreso y de los ayuntamientos. Lo cual se encuentra en el Libro IV relativo al proceso electoral.

En el caso de los diputados al congreso mexiquense se establecía que para la distribución de diputados de representación proporcional se cumplirían las siguientes normas:

I. Si un partido obtiene 51% o más de la votación válida emitida y el número de sus constancias de mayoría relativa representan un porcentaje del total de la Legislatura inferior a su referido porcentaje de votos, tendrá derecho a que le sean asignados diputados de representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente su porcentaje de votos.

II. Ningún partido tendrá derecho a que le sean reconocidos más de 49 diputados que representa el 65% de la integración total de la Legislatura, aún cuando hubiera obtenido un porcentaje de votos superior;

III. Si ningún partido obtiene el 51% de la votación válida emitida y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Legislatura, al partido con más constancias de mayoría y menos de 45% de la votación válida emitida, le serán asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría de la Legislatura;

IV. Si ningún partido se encuentra en la hipótesis de la fracción anterior, los diputados de representación proporcional serán asignados de forma tal que el número de diputados de cada partido, como el porcentaje total de la legislatura sea igual a su porcentaje de votos. En dicho caso, la asignación se hará empezando por el partido que mayor porcentaje de votos haya obtenido.

Esta asignación de diputados le correspondería al Consejo General siguiendo la fórmula de proporcionalidad pura, tomando en cuenta el Cociente de Unidad y Resto mayor (artículo 266).

En el caso de los Ayuntamientos, en el mismo Libro, capítulo cuarto, se exponen las modalidades para la asignación de regidores de representación proporcional y de síndico (artículo 274).

Para que los partidos pudieran tener acceso a la representación proporcional en Ayuntamientos se requería que hubieran presentado planillas propias en por lo menos 60 municipios del estado, haber obtenido al menos 1.5% de la votación válida emitida, mientras que el partido que haya obtenido la mayoría de votos en el municipio no podría obtener cargos por representación proporcional (artículo 276). Se aplicaría la misma fórmula de representación proporcional que en el caso de diputados (es decir Cociente natural y Resto mayor) (artículo 278).

La propuesta se turnó a las Comisiones de Asuntos Constitucionales, Asuntos Electorales, Legislación y Gobernación para su análisis, mientras que el 2 de marzo de 1996 se discutió el dictamen del Código Estatal Electoral remitido por el titular del

Ejecutivo Estatal en el que intervinieron los diputados de las fracciones legislativas del PPS, del PVEM, del PFCRN, del PRD, del PAN y del PRI¹³⁸.

A continuación se realiza una exposición de dichas intervenciones enfocándonos en los puntos de mayor debate entre partidos.

El debate

Partido Popular Socialista

A nombre del grupo parlamentario del PPS el diputado Magdaleno Luis Miranda Reséndiz señaló como un punto en contra del proceso de reforma electoral el hecho de que se discutieran en forma conjunta la iniciativa de ley que presentó el grupo parlamentario del PAN y la del Ejecutivo. Lo cual en su opinión restaba vitalidad al sistema democrático, especialmente cuando el proceso legislativo se vio afectado ante la falta de discusión y debate.

Por otra parte, se señalaron a favor de la introducción de las fórmulas de representación proporcional a nivel municipal y que el umbral para que los partidos accedan a la lucha electoral sea del 1.5%. Se pronunció por mejorar el debate al interior del congreso así como por crear un sistema que garantice la plena democracia del pueblo, sin mencionar si apoyarían la iniciativa o no de manera clara.

Partido Verde Ecologista de México

El diputado Onésimo Marín Rodríguez fijó una posición a nombre del PVEM que apoyaba la propuesta de ley electoral. En su intervención resaltó la importancia de la introducción de un porcentaje bajo para acceder a las diputaciones de representación proporcional, aunque se pronunciaron por un porcentaje más alto al 1.5 propuesto en la ley electoral, es decir por el 2% que coincide con la votación necesaria para conservar el registro como partido político. Por lo anterior se rescata el compromiso por un sistema de partidos pluripartidista.

Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional

¹³⁸ Diario de Debates, H. Poder Legislativo del Estado de México. Secretaría de Asuntos Parlamentarios. Biblioteca José María Luis Mora. 2 de Marzo de 1996.

El diputado José Luis González Beltrán manifestó que su bancada si bien fue escuchada en la propuesta de código electoral y se les tomó en cuenta, también criticó que otras fuerzas políticas fueron “escuchadas en más ocasiones”. Además, sobre el órgano electoral criticaron que la representación del Poder Legislativo, sea en realidad la representación de determinada fuerza política (los dos de mayoría, uno de la primera minoría y otro de la segunda minoría). Es decir, dicha representación estaría encabezada por el PRI en opinión del diputado. A pesar de que los representantes no serían una fiel expresión del congreso demandaba a quienes resultaran electos honestidad, imparcialidad y sobre todo tolerancia.

Finalmente, emitió el siguiente comentario que resulta elocuente: “Ustedes impulsaron estos cambios y el Frente Cardenista los acepta, porque sabemos que en ello no nos va la vida, nuestra existencia no depende de un órgano electoral, depende del pueblo y el pueblo no solo está representado por ustedes [...] Estos aspectos no fueron propuestas del FC, y sin embargo, las vamos a apoyar, porque en un ejercicio democrático como el que hoy estamos llamados a hacer, nos tenemos que comprometer todos”¹³⁹. Es decir, los comentarios del representante del FCRN expresa la tendencia a la negociación frente al partido en el gobierno, por lo que difícilmente se pueden observar casos de parálisis legislativa en los gobiernos divididos en el Estado de México.

Partido de la Revolución Democrática

Por su parte, el PRD emitió una postura en contra, a través del diputado Jorge de la Vega Membrillo quien señaló que las fracciones parlamentarias fueron invitadas a realizar una propuesta de código electoral por separado con la promesa de que serían consideradas en la propuesta gubernamental, aunque en realidad “ya tenían desde hace tiempo su propuesta de código, mismo que nos fue dado a conocer a cuenta gotas”, es decir “que nunca habían tomado en cuenta seriamente nuestro trabajo”¹⁴⁰.

Además señaló que “por nuestra parte siempre hubo apertura y disposición al diálogo para la integración, estructura y organización de los órganos electorales, sin embargo, en lo que se refiere a este tema fundamental para todo proceso electoral, no encontramos voluntad de consenso ni por parte del gobierno ni por parte de la fracción

¹³⁹ *Op. Cit.* p. 482

¹⁴⁰ *Op. Cit.* p. 483

mayoritaria”. Particularmente, cuestionaban que sea el Director General a través de la junta quien designe a los vocales ejecutivos distritales y municipales, donde desde su punto de vista “se operan los fraudes electorales”.

Por lo anterior, resume su postura estableciendo que “la fracción parlamentaria del PRD, de acuerdo con el Comité Ejecutivo Estatal y por mandato expreso de éste, votará en contra de la propuesta de código electoral”¹⁴¹.

Partido Acción Nacional

El diputado panista Julián Angulo Góngora fue el encargado de fijar la postura de su grupo parlamentario que señalaba de manera enfática que “el proyecto de decreto que ahora discutimos ante el pleno de la LII legislatura contempla importantes avances como producto de la fusión de la iniciativa que el Ejecutivo estatal remitiera el pasado 16 de febrero y la presentada por nosotros cinco días después”.

También reconocían que “gran parte de nuestro proyecto fue incorporado en este dictamen” aunque señalaban que con la propuesta a discusión “no se da una real y verdadera reforma electoral, porque se dejan de lado, por una parte aspectos que se refieren a cambios constitucionales, como la desaparición del Colegio Electoral para la elección de Gobernador, la unificación de las elecciones, el establecimiento de salas regionales del Tribunal Electoral, para que funcione de manera bi instancial, criterios demográficos y geográficos para la distritación del estado”¹⁴².

De manera particular consideraba que en la integración del consejo general del órgano electoral se daba un avance mínimo porque el Ejecutivo estatal seguirá teniendo preeminencia en las decisiones del órgano.

Partido Revolucionario Institucional

A nombre del PRI el diputado Jaime Vázquez Castillo fijó la posición de su grupo parlamentario, en su intervención mencionó que en el diseño de la propuesta se procuró el diálogo y la apertura. De manera puntual señaló que colaboró con las fracciones del PRD, PAN, PVEM, PPS y el PFCRN.

¹⁴¹ *Op. Cit.* p. 486

¹⁴² *Op. Cit.* p. 487

Luego de la intervención de todas las fracciones parlamentarias el dictamen se aprobó en lo general por la mayoría de votos el 2 de marzo de 1996 (en el diario de debates no señala el número exacto de votos sino sólo menciona que fue por mayoría).

Como puede verse, en el caso de la ley electoral de 1996 en el Congreso del Estado de México la discusión no fue igual de intensa y nutrida como en el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En primer lugar las fracciones parlamentarias no presentaron sus propias propuestas, salvo la del PAN, misma que fue discutida de manera conjunta con el proyecto del Gobernador y que fue absorbida por dicho documento. En segundo lugar, se observa que en la fijación de postura de las fracciones no se remiten a artículos de manera puntual, sino que se habla en general, criticando las formas así como la cerrazón del congreso para participar y debatir ampliamente.

Finalmente, igual que en el caso del DF, se aprobó por mayoría sin mayor sobresalto, dado que influyó la reforma constitucional del año previo (1995) que allanó el camino hacia mayor pluralidad en los municipios y al interior del Congreso y que permitió que surgiera un órgano electoral autónomo ambos temas que beneficiaron la competitividad electoral en el estado.

c) La selección y remoción de consejeros electorales

-Quiero preguntarte si aceptarías ser propuesto para ocupar el cargo de consejero presidente del IFE [...]

-Te agradezco mucho la deferencia y, por supuesto, acepto ser considerado y votado como nuevo consejero presidente, contesté a Elba Esther Gordillo.

Luis Carlos Ugalde¹⁴³

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

¹⁴³ 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, p. 24

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 órgano¹⁴⁴. 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 3.19. 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 4A

La integración del primer Consejo General del IEEM resultó sumamente equilibrada al permitir, por medio de un acuerdo de los legisladores, que cada partido estableciera un consejero electoral. De modo que el Consejo adquiriría una gran legitimidad 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.

¹⁴⁴ *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 3.20. 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. Misma que al contrario de la primera renovación en la que no se reeligieron a los miembros del primer consejo, 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 3.21. 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 consejero¹⁴⁵. 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

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

¹⁴⁵ *El sol de Toluca*, 24 de mayo de 2002, p. 1 y 4A

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 3.22. 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 Velazquez Torres	PRI
Julio César Olvera García	Oscar Andrés Silva Macedo	PRI
José Alfredo Sánchez López	Romeo Dector García	PRD
Isael 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.

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 (de lo cual se abunda más adelante). 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)¹⁴⁶. 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.

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

¹⁴⁶ *El sol de Toluca*, 22 de mayo de 2005, Primera plana, p. 1 y 4A.

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 3.23. 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
Bernando Barranco Villafán	Francisco Olascoaga Vladés	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.

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 (lo anterior se explica a detalle en el siguiente apartado).

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

Cuadro 3.24. Consejeros electorales del IEEM 2008

Propietario	Suplente	Partido nominador
Norberto Hernández Bautista*	-----	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
Bernardo Barranco Villafán	Francisco Olascoaga Vladés	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 4^a y Gaceta de Gobierno del Estado de México, 1 de agosto de 2008, y La Jornada 25 de septiembre de 2008.

d) Situaciones de tensión del IEEM con partidos y gobierno

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”¹⁴⁷. 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 Montoya¹⁴⁸.

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 electoral¹⁴⁹.

¹⁴⁷ El Universal, 14 de mayo 2005

¹⁴⁸ El Universal, 17 de mayo 2005

¹⁴⁹ El Universal, 19 de mayo 2005

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 pesos¹⁵⁰.

En consecuencia, en el Congreso del Estado de México, la Junta de Coordinación Política donde convergen las fracciones de los partidos con representación en el congreso (PRI, PAN, PRD, PT, Convergencia, 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 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”¹⁵¹.

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.

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 en cuanto a 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.

¹⁵⁰ *Ibidem*

¹⁵¹ *Ibidem*

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 2009¹⁵².

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 Palacios¹⁵³, 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 de Diputados 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 ilegal¹⁵⁴.

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 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.

¹⁵² Decreto número 163, Gaceta del Gobierno del Estado de México, 9 de mayo de 2008, p. 2

¹⁵³ Esposa del diputado perredista del congreso local, Domitilo Posadas Hernández. La Jornada, 25 de septiembre de 2008.

¹⁵⁴ Entrevista con Dr. Gabriel Corona Armenta, en Ciudad Universitaria, Coyoacán, D.F. el 29 de enero de 2014 realizada por el autor.

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”¹⁵⁵.

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

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?”¹⁵⁶, 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”¹⁵⁷.

Lo anterior resulta un hecho sin precedentes en la integración de los Consejos Generales, tanto del IFE como del IEDF, 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.

¹⁵⁵ El Universal, 26 de junio 2010

¹⁵⁶ La designación se realizó con 48 votos a favor y 18 en contra, entre ellos dos panistas. *Ibidem*

¹⁵⁷ *Ibidem*

e) Intencionalidad política en las reformas electorales

La reforma electoral de 2008

En dicha reforma entre otras cosas se preveía la creación de la figura del Secretario Ejecutivo general además de que el contralor sería electo por el congreso del Estado y ya no por el Consejo General, lo cual dio lugar a la renuncia de José Núñez como consejero presidente por considerar “que se establecía una administración bicéfala, en detrimento de la funciones del propio Consejo”¹⁵⁸. En palabras del ex consejero presidente las facultades de la Secretaría Ejecutiva están por encima de las del Consejo General del IEEM”¹⁵⁹.

Además añadía que la intervención iba más allá al partidizar la estructura administrativa del instituto¹⁶⁰. Por lo anterior, consideraba que: “[...] la nueva legislación le quita la autonomía al órgano electoral. No puedo permanecer contrario a mis principios éticos. No puedo encabezar un organismo sin independencia”¹⁶¹.

En suma, con la reforma electoral de 2008 se dejaba de manifiesto la pretensión de restar facultades al Consejo General del IEEM. Más allá de la opinión del ex consejero presidente, lo cierto es que la Contraloría interna era designada por el Consejo, mientras que con la reforma sólo sería propuesto por los consejeros. De la misma manera la designación del Secretario Ejecutivo General sería por la Legislatura local, a propuesta de los consejeros electorales. Por otra parte, la partidización de la estructura administrativa no puede ser comprobada por medio de la reforma, ya que en todo caso se basan en acuerdos informales que establecen los partidos políticos, no obstante la limitación de funciones del Consejo quedó demostrada con los dos ejemplos citados.

¹⁵⁸ Entrevista con Mtro. Juan Carlos Villareal Martínez, en el IEEM, Estado de México, el 20 de Marzo de 2014 realizada por el autor.

¹⁵⁹ La Jornada, 10 de septiembre de 2008

¹⁶⁰ Desde su perspectiva “el Partido Acción Nacional (PAN) tendría la presidencia del IEEM y propondría al nuevo director jurídico; el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se quedaría con la secretaría general ejecutiva y con la dirección de capacitación, mientras el Partido de la Revolución Democrática (PRD) propondría al nuevo contralor del IEEM y al director de organización; el Partido del Trabajo (PT) nombraría al director de partidos políticos; el Partido Verde, al director de administración, y Convergencia al responsable del Servicio Electoral Profesional”. La Jornada. 10 de septiembre de 2008

¹⁶¹ *Ibidem*

3.3 ¿Autonomía en el IEDF e IEEM?

A continuación realizamos un análisis que rescata los principales elementos de las perspectivas mencionadas con el objetivo de ofrecer una interpretación que profundice la información de los dos estudios de caso desarrollados y de las entrevistas realizadas a ex consejeros electorales¹⁶². Lo anterior nos dará luz sobre nuestra hipótesis: en qué medida los dos institutos electorales estudiados son autónomos en relación a los partidos políticos y los gobernadores (Jefe de Gobierno en el DF).

Las perspectivas: política y jurídica

En primer lugar, la autonomía desde la perspectiva política:

a) El sistema de partidos. La principal diferencia en cuanto al sistema de partidos es que mientras en el Estado de México el partido en el gobierno cuenta con 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. En el caso del Distrito Federal observamos que desde 1997 el partido en el gobierno hasta 2009, es decir cuatro legislaturas, sólo en una no logró la mayoría en la ALDF. Mientras que en las restantes tres tuvo la posibilidad de sacar adelante reformas electorales y designaciones de consejeros sin el apoyo de otro partido.

De manera más específica, el trabajo del IEEM se vio con mayor margen de acción respecto al gobernador que con los partidos políticos (quienes de acuerdo con el diseño institucional, expuesto más arriba, son entes estrechamente ligados al órgano electoral). En palabras del ex consejero electoral, Álvaro Arreola: “La influencia de

¹⁶² La selección de los entrevistados pretendió ser representativa en los dos casos de estudio, sin embargo, debido a la limitación temporal del presente trabajo y a la dificultad de establecer contacto con algunos ex consejeros propuestos fue imposible conseguir dicho objetivo. No obstante, el autor agradece la disposición del consejero y los ex consejeros electorales que tuvieron a bien conceder sendas entrevistas. Los entrevistados se justifican en primer lugar por ser ex consejeros de alguno de los dos estudios de caso, así como por ser académicos de la UNAM, lo cual facilitó su disposición: Dra. Rosa María Mirón Lince, Dr. Gabriel Corona Armenta, Dr. Álvaro Arreola Ayala, y de la Universidad Autónoma de México, en el caso del Dr. Francisco Reyes del Campillo. En segundo lugar por pertenecer a los consejos de acuerdo a la temporalidad de estudio: Mtro. Ruperto Retana Ramírez, y finalmente dos casos particulares, Mtro. José Woldenberg Karakosky, quien es académico de la FCPyS-UNAM y aunque no fue consejero del IEEM ni IEDF, su experiencia y trascendencia como ex consejero del IFE resulta justificación suficiente para considerarlo. Finalmente, en el caso del Mtro. Juan Carlos Villareal, consejero del IEEM en funciones, es incluido para contrastar las visiones de integrantes de consejos anteriores con uno perteneciente al consejo actual.

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”¹⁶³.

Esta impresión resulta sustentada sobre todo debido a la pluralidad política de los cargos municipales y en la integración del congreso local, especialmente antes de 2009. Es decir, la apertura política ha dado origen a nuevas dinámicas entre el Gobierno y la oposición, particularmente se ha hecho evidente la negociación y la búsqueda de aliados. 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 PRD¹⁶⁴.

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 ejecutivo”¹⁶⁵.

Es decir, a partir de la creación del IEEM (en 1996), se ha ido avanzando hacia un sistema de partidos plural que ha redundado en una sana relación entre el instituto y el gobierno, quien luego de perder el monopolio del cargo de consejero presidente ha influido en el instituto a través de la representación partidista y no como un actor con el que entre en disputa.

Lo anterior puede sintetizarse en la opinión de 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”¹⁶⁶.

¹⁶³ 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.

¹⁶⁴ 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, p. 339

¹⁶⁵ Entrevista con Mtro. Ruperto Retana Ramírez, en el IEEM, Estado de México, el 14 de Marzo de 2014 realizada por el autor.

¹⁶⁶ Entrevista con Mtro. Juan Carlos Villarreal Martínez, en el IEEM, Estado de México, el 20 de Marzo de 2014 realizada por el autor.

Por otra parte, el caso del Distrito Federal es diferente, ya que previo a la introducción de las elecciones constitucionales era una entidad gobernada por la figura del Jefe de Departamento del Distrito Federal (o también llamado Regente), quien era designado por el presidente de la república. La Regencia se introdujo debido a que el D.F. es sede de los Poderes de la Unión y por ello se creía conveniente que no existiera autoridad ejecutiva que pudiera entrar en conflicto con el presidente. Sin embargo, luego de importantes movimientos populares y de la crisis electoral en las presidenciales de 1988 los capitalinos presionaron para que se les permitiera elegir a sus representantes, lo cual sucedió gracias a la reforma electoral federal de 1996.

A partir de entonces se hizo patente que la ciudadanía radicada en el D.F. no era mayoritariamente afín al partido en la presidencia de la república, por lo que desde las primeras elecciones celebradas en este territorio (1997) fue notorio el apoyo hacia un partido de oposición: el PRD, quien ganó la Jefatura de Gobierno y obtuvo la mayoría de los escaños en la Asamblea Legislativa con lo cual la entidad se convirtió en un sistema de partidos predominante.

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). Precisamente, gracias a su predominio ha tendido hacia el enfrentamiento con instituciones y ha impuesto sus políticas (no solo electorales, sino en temas de alto contenido ideológico) así como también se ha enfrentado en reiteradas ocasiones con el IEDF.

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”¹⁶⁷.

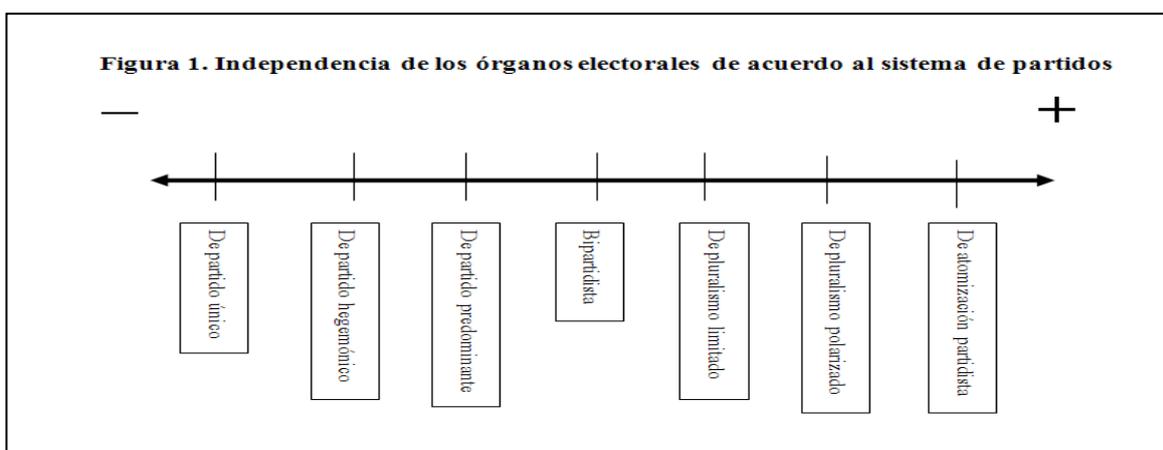
Lo cual se comprueba al menos en el primer consejo del IEDF, en el que Reyes del Campillo señala: “Con el Jefe de Gobierno hubo una relación tensa, ya que AMLO era un tanto agresivo, desde el problema sobre si reunía los requisitos para ser postulado

¹⁶⁷ 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.

como candidato. Por otra parte, por el financiamiento, ya que a los gobiernos en general les cuesta invertir en la democracia”¹⁶⁸.

Es decir, a diferencia del sistema de partidos de pluralismo limitado en el Estado de México, en el caso del DF, el predominio ha significado una condición que ha restado autonomía al entrar en tensiones donde la mayoría en la ALDF le han permitido al PRD imponer propuestas en consejeros y reformas electorales (uno de los casos más evidentes fue en la segunda reforma electoral de 2003).

Por lo anterior podemos proponer el siguiente esquema general donde se inscriben los órganos electorales.



Fuente: Elaboración propia con base en Giovanni Sartori, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza, 2005, p. 67

b) Debates previos al surgimiento del órgano electoral. En cuanto a los debates, en el caso del IEDF se presentaron importantes propuestas de los grupos parlamentarios aunque en lo general se trataba de un mismo proyecto que fue consensado en trabajos previos que los legisladores recuperaron. Sin embargo, es de mencionar que en la propuesta del grupo parlamentario del Partido del Trabajo se haya propuesto una elección de consejeros electorales basada en cuotas partidistas, lo cual no se consiguió aunque evidencia la intención de incidir en el instituto.

En suma, hubo propuestas y conflictos, específicamente del PRD contra el PRI, ya que en muchos sentidos la propuesta de la comisión que sometió a dictamen el proyecto unificado introdujo elementos que rebasaban su competencia, aunque ninguno

¹⁶⁸ Entrevista con Dr. Juan Francisco Reyes del Campillo, en la UAM Xochimilco, Distrito Federal el 19 de Marzo de 2014 realizada por el autor.

tuvo que ver con el IEDF propiamente. Sin embargo, tuvo un amplio consenso con los grupos parlamentarios que estaban de acuerdo con el establecimiento de un órgano electoral autónomo que administrara las elecciones locales.

En el mismo sentido, el debate que se presentó en el Congreso del Estado de México previo al surgimiento del IEEM tuvo críticas pero al final predominó el consenso. Una de ellas cuestionaba que el gobernador tuviera la facultad de proponer al consejero presidente del instituto, así como la presencia de consejeros del Poder Legislativo. Además, es de subrayar que no hubo propuestas de los grupos parlamentarios, como sí ocurrió en el caso de la ALDF, sino que la propuesta de Código Electoral del gobernador fue la que se discutió y se aprobó.

Si bien la conformación del Legislativo del Estado de México era más plural que en el caso del Distrito Federal, lo cierto es que fue en éste último donde ocurrió mayor debate y crítica. Lo anterior en gran medida fue debido a que el PRI constituía una fuerza de oposición (es decir, el partido que frecuentemente se encontraba en el poder ahora constituía un partido más en el DF) y a partir de ahí pudo aprovechar la experiencia acumulada en espacios federales y locales. Mientras que en demérito del Estado de México podemos mencionar que si bien era una composición más representativa, lo cierto es que era la primera Legislatura en que la oposición tenía un lugar relevante por lo que no se contaba con mucha experiencia legislativa.

c) La selección y remoción de consejeros electorales. En este renglón existen diferencias significativas, en el caso del IEDF el PRD ha implementado una estrategia maximalista en la designación de consejeros electorales especialmente el cargo del consejero presidente. Esto se puede observar en los dos consejos generales que se estudian (1999 y 2006) 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) y en el segundo sólo fueron tres partidos los que nominaron consejeros electorales (cuatro el PRD, dos el PAN y uno el PRI).

Mientras que 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 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. Éste consejo rompió el esquema de control del puesto más importante en el Consejo que tenía el PRI desde el surgimiento del IEEM. Sin embargo, estuvo lejos de ejercer un buen desempeño de sus funciones debido a que actuaron de manera sesgada al licitar el material electoral, ello fue denunciado y posteriormente daría lugar a la remoción de todos los consejeros por aceptar un soborno que iba en contra del principio de autonomía del instituto (resulta interesante que este principio se haya vulnerado por un ente económico y no por uno político, sin embargo, la gravedad del hecho puede equipararse a un acto de intromisión de algún actor político).

Cabe señalar que el Congreso local, el gobernador del estado y el Secretario de Gobernación federal enfocaron la atención en el acto de corrupción y propusieron una salida política en lugar de la que normativamente debería haber procedido. Además se dio paso a una nueva integración a un poco más de un mes para que se llevaran a cabo las elecciones por lo que se trató de una integración con poco margen de negociación en donde se atendió la urgencia de restablecer la legitimidad al órgano.

Por último, el quinto Consejo General estuvo integrado de la misma manera que el inmediato anterior (en cuanto 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”¹⁶⁹.

Sin duda 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

¹⁶⁹ La Jornada, 25 de septiembre 2008.

partidos políticos y donde un partido de oposición al gobierno tuvo en sus manos la nominación del cargo de consejero presidente en el cuarto y quinto Consejo General. Es decir, contrario a lo que sucede en el IEDF, en el IEEM no ha predominado el partido en el gobierno al menos en las designaciones de consejeros y en la presidencia.

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 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 aprovechados”¹⁷⁰.

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 todos”¹⁷¹.

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

¹⁷⁰ Entrevista con Mtro. Juan Carlos Villarreal Martínez, en el IEEM, Estado de México, el 20 de Marzo de 2014 realizada por el autor.

¹⁷¹ Entrevista con Mtro. José Woldenberg Karakowski, en Ciudad Universitaria, Coyoacán, D.F. el 20 de Enero de 2014 realizada por el autor.

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 electorales”¹⁷².

No obstante lo anterior, es evidente que 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 ambos 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 menciona que fue presionado para llevar un determinado comportamiento, de ahí la razón de su remoción fuera de los cauces legales¹⁷³. Lo anterior resulta un aspecto que tiene muchas implicaciones, ya que se trata de una presión sobre el consejero para limitar su trabajo así como la autonomía del instituto que debe estar libre.

De acuerdo con el siguiente cuadro podemos observar los márgenes de autonomía en el tema de la selección de consejeros (de acuerdo con los elementos que se mencionaron en el capítulo primero y agregando elementos que se recogen de los casos de estudio del capítulo tercero).

¹⁷² Entrevista con Mtro. Ruperto Retana Ramírez, en el IEEM, Estado de México, el 14 de Marzo de 2014 realizada por el autor.

¹⁷³ Entrevista con Dr. Gabriel Corona Armenta, en Ciudad Universitaria, Coyoacán, D.F. el 29 de Enero de 2014 realizada por el autor.

Autonomía en la designación de consejeros electorales

Niveles de Autonomía	Propuesto por	Ente que aprueba	Proceso de selección	Experiencia en la materia	Requisitos de independencia	Selección del consejero presidente	Período de ejercicio	Reelección	Remoción del cargo
Bajo	Presidente de la República	Presidente de la república	Designación sin ponderar perfiles	Sin experiencia	Sin restricciones	Por el Presidente de la república o el Congreso	Pueden ser removidos en cualquier momento por la Legislatura	Sin reelección	Presidente de la república
	Congreso	Cuotas definidas por los partidos y aprobadas por el Congreso	Partidos políticos/Grupos parlamentarios	Sin formación profesional					A propuesta de los Partidos Políticos
	Poder Judicial								Por el Congreso
	Partidos Políticos/grupos parlamentarios del Congreso								Poder Judicial
Medio	Universidades	Mayoría simple (Congreso)	Comisión técnica que evalúa los perfiles	Experiencia en la materia	Restricciones a ex funcionarios del gobierno	Por el Congreso	Periodo determinado	Hasta por un periodo más	Tribunal Electoral
	Convocatoria pública/la sociedad civil	Dos terceras partes (Congreso)	Exámenes de conocimientos/entrevistas/ensayos	Título profesional	Restricciones a perfiles vinculados con partidos: ex líderes partidistas y ex candidatos y ex funcionarios públicos				A propuesta del Consejo General
	Más de dos entes antes mencionados			Título profesional y experiencia en la materia					Dos o más entes mencionados
Alto	Expertos apartidistas	Unanimidad (Congreso)	Sorteo	Personajes con trayectorias cumplidas* y prestigio social	Perfiles de expertos en materia electoral sin vínculos con partidos	Por el Consejo General del órgano electoral	Inamovibles		Inamovibles

* Personajes que ya hubieran desarrollado su labor y que no utilizaran a los institutos como trampolines para otros cargos. Quienes no arriesgarían su prestigio y trayectoria para adoptar una conducta facciosa, el trato respecto a estos personajes con los políticos sería de mayor respeto. Woldenberg, Entrevista, 2014.

Fuente: Elaboración propia

Los dos estudios de caso muestran que en el tema de integración, de acuerdo con el cuadro anterior, predomina el nivel bajo y medio y la selección del consejero presidente por los propios consejeros electorales, es el único punto que puede considerarse alto (el cual fue introducido en el IEDF).

d) Situaciones de tensión con partidos y gobernadores. En el caso del IEDF las situaciones de tensión del primer Consejo fueron reiteradas debido a la animadversión del Jefe de Gobierno quien se adapta a la premisa de que para algunos Ejecutivos la

autoridad electoral es vista como un ente que “está en su contra o a su favor”¹⁷⁴. Precisamente, derivado del ejercicio de sus funciones es que encontró la resistencia del PRD y del Jefe de gobierno, como se expuso más arriba. Se trata, por tanto, de un instituto que vivió una fuerte tensión a lo largo de su vida institucional en que coincidió con el gobierno de AMLO (de 2000 a 2006) mientras que los consejeros estuvieron en el cargo desde 1999 a 2006¹⁷⁵. Sin embargo, debe destacarse la resolución del TEPJF en el año 2000 que falló en contra de la asignación de diputados por el principio de RP conforme a la Constitución y la legislación local de acuerdo con la cual la coalición PAN-PVEM tendría derecho a conformar la mayoría de diputados al interior de la ALDF. Lo cual evidenció que el tribunal federal no se ciñó a la Constitución ni a la jurisprudencia previa, para beneficiar al partido en el gobierno que constituyó la mayoría.

Por otra parte, el caso del ex consejero presidente Isidro Cisneros, quien fue destituido de su cargo de manera ilegal estuvo más identificado en la prensa como una supuesta venganza del PAN quien pugnaba por su remoción (lo cual sucedió en el gobierno de Marcelo Ebrard).

Finalmente, desde el análisis de las resoluciones del Consejo General del IEDF no se observó ninguna conducta afín a algún partido de parte de los consejeros digna de destacar. Por el contrario, los consejeros se definieron en la mayoría de los casos de manera unánime y en las votaciones divididas hubo tanto votaciones a favor y en contra de los partidos que los nominaron; es decir, no se evidenció ningún “pago de favores” dentro del período de estudio (ver anexo 3).

En el caso del IEEM, también ocurrieron situaciones de tensión de entre las que destaca el episodio de destitución de los consejeros del cuarto Consejo. Así como la renuncia del consejero presidente José Núñez por la aprobación de una reforma electoral que, desde su punto de vista, restaba autonomía al IEEM y la designación de un militante panista como su sustituto. Además de la destitución de dos consejeros que habían sido propuestos por el PRD, y uno del PVEM quienes no resultaron correas de transmisión en el instituto, como los partidos querían, y por ello presionaron al Congreso para destituirlos de manera ilegal.

¹⁷⁴ Entrevista con Mtro. José Woldenberg Karakowski, en Ciudad Universitaria, Coyoacán, D.F. el 20 de Enero de 2014 realizada por el autor.

¹⁷⁵ Es de destacar que si bien en la designación del primer Consejo no coincidió con la elección de Jefe de Gobierno, en el caso del segundo consejo ambos se llevaron a cabo el mismo año (2006).

Por otra parte, resulta revelador que para dos ex consejeros el tema de la imposición de sanciones haya sido un elemento que destacar en lo relativo a la tensión del órgano con el gobierno. Puntualmente, nos referimos al caso de Gabriel Corona, quien señaló que hubo una presión para que los consejeros emitieran un dictamen en el que libraban al candidato priista a la gubernatura de cualquier acusación de rebase al tope de gastos de campaña:

En el caso de los gastos de campaña de EPN como gobernador, nos vimos sometidos a presiones del partido. Querían que dijéramos que no había habido rebase de gastos, aunque no se podía comprobar plenamente, por lo que esto enfrentó al gobierno del estado con el Consejo, ya que querían que dijéramos que no hubo tal rebase. Ante lo cual no cedimos¹⁷⁶.

En segundo lugar, se encuentra el caso del ex consejero Reyes del Campillo quien señaló que se pretendió castigar a un partido de oposición en el DF:

Recuerdo el caso de la Comisión de fiscalización en la que se quería que impusiera una sanción al candidato Santiago Creel, ya que era un precandidato presidencial y se buscaba golpear mediáticamente. El problema fue que algunos consejeros aceptaron y otros no; estaba dividido el consejo en ese sentido, aunque al final no se produjo¹⁷⁷.

e) Intencionalidad política en las reformas electorales. Por una parte, la segunda reforma electoral de 2003 en el Distrito Federal y, por otra, la reforma de 2008 del Estado de México son ejemplos de reformas con una notoria intencionalidad política. Es decir, en ambas se crean estructuras de administración paralelas al Consejo General que restan facultades al trabajo de este espacio que debería ser el máximo órgano de dirección.

Si bien, en el DF existe un predominio que justifica la limitación a la autonomía del órgano, en el caso del Estado de México la pluralidad no significó un mejor resguardo de la independencia del órgano electoral local. En este sentido los resultados han sido similares en contextos distintos, lo cual significa que existe un intento de parte de los partidos por limitar a los órganos en temas fundamentales sin importar su “color” en los dos casos de estudio.

Lo anterior se sintetiza en el siguiente cuadro:

¹⁷⁶ Entrevista con Dr. Gabriel Corona Armenta, en Ciudad Universitaria, Coyoacán, D.F. el 29 de Enero de 2014 realizada por el autor.

¹⁷⁷ Entrevista con Dr. Juan Francisco Reyes del Campillo, en la UAM Xochimilco, Distrito Federal el 19 de Marzo de 2014 realizada por el autor.

Perspectiva política de la autonomía en el IEDF e IEEM

	IEDF	IEEM
El tipo de sistema de partidos	Partido predominante	Pluralismo limitado
Los debates previos al surgimiento del órgano electoral	Propuestas de todas las fracciones; con cuestionamientos especialmente del PRI	No hubo propuestas de las fracciones parlamentarias; la iniciativa del gobernador fue la que se discutió y aprobó.
La selección y remoción de consejeros electorales	La selección se dio en cada caso a propuesta y acuerdo de los partidos políticos. El PRD ha tenido el mayor número y el cargo de consejero presidente	La selección se dio en cada caso a propuesta y acuerdo de los partidos políticos. El PRI ha cedido la definición de consejeros a otros partidos así como la nominación del consejero presidente al PAN.
Situaciones de tensión con partidos y gobierno	No fue con partidos sino con el Jefe de Gobierno: el registro de AMLO como candidato al GDF, la asignación de diputados de representación proporcional en el año 2000 y el plebiscito fueron de los más importantes. También sobresale el caso de destitución ilegal del consejero presidente Isidro Cisneros en 2008 por supuestas presiones del PAN.	Una tensión importante fue la relacionada con los actos de corrupción del cuarto Consejo General, así como la destitución ilegal de tres consejeros electorales en 2008. Y particularmente la designación de Norberto Hernández Bautista (militante panista) como consejero presidente el mismo año.
Intencionalidad política en las reformas electorales.	La segunda reforma electoral de 2003	La reforma electoral de 2008

Fuente: elaboración propia

Mientras que desde la perspectiva jurídica:

En el período de análisis en ambos casos 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 dos casos.

Por otra parte, la organización de las elecciones ha sido desarrollada por sendos institutos de manera aceptable. En el caso del IEDF destaca que en el debate por el registro del candidato AMLO ejerció sus facultades con autonomía, sin embargo debido a la complejidad del caso decidió seguir las facultades que le otorgaba la ley y no poner en tela de juicio su actuación.

En el caso de la autonomía jurídica, que forma parte del diseño como órgano constitucional autónomo, no hubo elementos que destacar. Mientras que en el aspecto financiero, en el caso del IEDF 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 las facultades pueden considerarse que desde 2008 el Consejo General del IEEM ya no podía elegir al Contralor General del instituto, ni al Secretario Ejecutivo quienes serían electos por el Congreso. Por otra parte, se le agregó la atribución de realizar la demarcación electoral en el estado, lo cual resulta un avance importante. 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”¹⁷⁸.

En cuanto al profesionalismo, en ambos casos se ha desarrollado un Sistema Profesional Electoral que ha generado capital humano para el área específica de la función electoral, por lo que su permanencia es un buen síntoma de trabajo profesional. En lo que corresponde a la contraloría interna, es de destacar que existe también una contraloría externa –que depende de la Auditoría Superior de la Federación- misma que contribuye a que los recursos sean ejercidos conforme a lo establecido por el presupuesto anual.

Finalmente, el caso del órgano de transparencia es el que menos ha sido fortalecido en los dos institutos, debido a que es un renglón que “incómoda” no sólo a estos órganos sino a la administración pública en los tres niveles de gobierno.

Perspectiva jurídica de la autonomía en el IEDF e IEEM

	IEDF	IEEM
La posición del órgano dentro del aparato estatal	Órgano constitucional autónomo	Órgano constitucional autónomo
La organización de las elecciones	Órgano independiente	Órgano independiente
Autonomía: jurídica, financiera, administrativa;	Jurídica y administrativamente son autónomos, aunque no lo son financieramente	Jurídica y administrativamente son autónomos, aunque no lo son financieramente
Facultades: presupuesto, iniciativa legal y distritación	Distribuye el presupuesto a partidos; tiene iniciativa legal; es el responsable de la distritación	Distribuye el presupuesto a partidos, no tiene iniciativa legal pero sí es el responsable de la distritación desde 2008

¹⁷⁸ Entrevista con Dra. Rosa María Mirón Lince, en Ciudad Universitaria, Coyoacán, D.F. el 23 de Enero de 2014 realizada por el autor.

Profesionalización: servicio profesional, transparencia, contraloría	Cuenta con SPE desde 1999, órgano de transparencia se incorporó en 2008; la contraloría existe desde 2003	El SPE se prevé desde 1996, el órgano de transparencia no estaba previsto en el periodo de estudio y la contraloría surgió en 1999
Financiamiento	No define su propio presupuesto pero lo administra con independencia	No define su propio presupuesto pero lo administra con independencia

Fuente: elaboración propia

En suma, la autonomía de los órganos electorales ha sido vulnerada en ambos casos, sin embargo para ello se ha utilizado los circuitos de decisión correspondientes y no se ha realizado por imposición del gobernador o del Jefe de Gobierno. No obstante, dicha intervención ha partido del acuerdo de los partidos políticos (donde sorprende la colaboración de la oposición, quien suele denostar al órgano por sus derrotas sistemáticas) mientras que los dos órganos electorales que se estudiaron no han podido contrarrestar dicha interferencia a partir de su esquema institucional o de facultades.

Por lo que en el IEEM e IEDF se observan grados de autonomía suficientes aunque el asedio permanente de los partidos políticos los ha vulnerado en reiteradas ocasiones, ante ello resulta necesario considerar las siguientes propuestas para mejorarlos:

- Un estatus especial que asegure su inamovilidad en cuanto a los consejeros así como institucionalmente; respecto al Congreso los cambios deberían ser posibles por unanimidad y no solo por mayoría.
- La atribución de definir sus recursos para no estar expuesto a la relación que guarden con el Poder Legislativo.
- La facultad de iniciativa legal, con un mecanismo vinculante que obligue a su revisión y que justifique su pertinencia.
- En cuanto a la profesionalización, los órganos de transparencia, la contraloría y el SPE deben estar adscritos al Consejo General y sus titulares nombrados por éste.
- En el caso de la designación de los consejeros electorales: un porcentaje alto de votación en la Cámara de Diputados para el nombramiento de consejeros que preferentemente busque el consenso; el establecimiento de un sistema elección que se acerque más al integrado por expertos (el más viable sería un sistema que combine la propuesta de varios entes a partir de una convocatoria pública); periodos de duración en el cargo de consejero suficientemente prolongados; garantías de inamovilidad de los consejeros; criterios de elegibilidad que aseguren: la independencia respecto a partidos; que se privilegien perfiles con una reconocida trayectoria académica y con suficiente conocimiento en materia electoral.

CONCLUSIONES

Los grados de autonomía

De acuerdo con el planteamiento de ésta investigación consideraremos de manera comparada el grado de autonomía de dos institutos electorales medidos a través de la perspectiva jurídica y política. Luego de la revisión de sendos institutos en un período amplio de su vida institucional podemos afirmar que los órganos electorales del Estado de México y del Distrito Federal han vivido un proceso gradual de pérdida de autonomía desde ambas perspectivas. A pesar de que normativamente pareciera que han tenido una relativa estabilidad, luego del análisis de las reformas electorales podemos observar que ha existido una tendencia a limitar su autonomía normativa: 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 ambos casos.

Mientras que desde la perspectiva política, el deterioro ha sido más patente en el caso del Distrito Federal donde existe un sistema de partido predominante (y de gobiernos unificados salvo en la II Legislatura), lo que ha dado lugar a una fuerte intromisión del Jefe de Gobierno, principalmente en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. 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 aunque la política negociadora se ha visto reflejada en la relación del partido en el gobierno con el IEEM.

En primer lugar, el PRI ha vivido un periodo largo de gobiernos divididos, lo cual lo obligaba a buscar aliados en la definición de consejeros y reformas electorales. Por lo anterior, el partido en el poder estuvo lejos de implementar una política maximalista en la designación de consejeros electorales, sin embargo, fue un desempeño faccioso de los consejeros lo que causó el mayor golpe a la autonomía del instituto ante lo cual el gobierno buscó una “salida política” aunque al margen de lo que señalaba la normatividad.

En suma, los casos del IEDF e IEEM han mostrado en el origen autonomía suficiente derivado de una normatividad que les aseguraba el desempeño de sus funciones. Mientras que con la evolución de su vida institucional éstos grados de autonomía han disminuido de manera similar, en el caso del IEDF principalmente debido a que AMLO tuvo un gran interés en acotar la autonomía del instituto a lo largo del primer Consejo General, ya que consideraba injustas las resoluciones en contra de su partido. En el IEEM el principal problema ha sido la preponderancia de los partidos políticos, especialmente el PAN y el PRI sobre la designación y remoción de consejeros electorales, no así las decisiones del gobernador.¹⁷⁹

Por lo anterior, como primer hallazgo importante de esta tesis podemos señalar 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).

Mientras que en un contexto de gobierno dividido, el gobernador no tendrá la capacidad de intentar controlar al órgano, ya que encuentra una oposición numerosa en el Legislativo (lo cual se puede observar en el Estado de México). Es decir, si bien hubo episodios de intromisión en la autoridad electoral local, ésta partió de los partidos políticos quienes consensaron reformas, selección y remoción de consejeros electorales sin que el gobernador fuera una figura que reiteradamente entrara a cuestionar a dicha autoridad.

¹⁷⁹ Al respecto el reciente estudio de Méndez de Hoyos que considera solamente la dimensión normativa llega a una conclusión donde el IEDF resulta con un mejor diseño institucional en el aspecto de la independencia donde se le clasifica como “alta” mientras que al IEEM se le clasifica como “media” (debido a que se diferencia en dos aspectos: en el IEDF los consejeros electorales duran más del doble de tiempo que los legisladores locales, y debido a que la ALDF por medio de las dos terceras partes decide de la remoción de los consejeros electorales) mientras que el partidismo y el profesionalismo en ambos casos es “medio”. Irma Méndez de Hoyos, “Los órganos de administración electoral y la calidad de las elecciones locales en México: un análisis de los institutos electorales estatales”, en Méndez de Hoyos y Loza Otero (coordinadores), *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*, México, Flacso, 2013, p. 54

Del mismo modo, podemos comprobar la hipótesis relativa a que en ambos contextos se partió de un diseño institucional con autonomía normativa suficiente y que posteriormente se ha ido restando a través de reformas electorales. En el mismo sentido, los episodios de tensión entre los institutos y los gobernadores y partidos son muestra de que tienen la capacidad de entrar en choque con una autoridad política en lugar de solo dejarse maniar por ésta. Es decir, la autonomía se ha ejercido en diversos momentos aunque no como debería y no siempre ha resultado bien librado el órgano electoral.

Sin embargo, retomando las posturas vertidas en las entrevistas respecto a la relación de los partidos y gobernadores, es de destacar que muchos de los ex consejeros electorales señalaron que ello no era de extrañarse porque el diseño del órgano electoral así lo establece. Es decir, desde ésta perspectiva no puede desacreditarse el trabajo del órgano electoral por la influencia de los partidos políticos, ya que éste diseño ha sido fruto de una serie de luchas previas en las que los partidos de oposición no tenían acceso equitativo ni representantes en el órgano electoral.

Sin embargo, lo grave de ello es que los partidos políticos han exhibido un comportamiento que ha trascendido el diseño legal y ha tendido hacia el control de dichos entes como estrategia para asegurarse hipotéticamente ventajas. Además, si bien las instituciones electorales han evolucionado de un contexto de control gubernamental a un modelo autónomo, lo cierto es que los actores políticos no han logrado modificar sus prácticas y siguen excusando sus deficiencias por medio del descrédito al árbitro electoral.

Precisamente, uno de los inconvenientes naturales de los órganos electorales es que se encuentran expuestos a las decisiones de los partidos políticos quienes además de tener la capacidad de reformar al instituto, suelen expresar su escepticismo hacia la neutralidad cuando pierden elecciones. Mientras que la relación con los gobernadores parece menos conflictiva, aunque se debe considerar el tipo de sistema de partidos así como los niveles de compromiso democrático de los gobernadores (Jefe de Gobierno en el DF) y de los líderes de los partidos políticos, ya que ello redundaría en su confianza o cuestionamiento.

Luego del análisis de la autonomía del IEDF e IEEM, la presente investigación contribuye en términos generales a dilucidar dicha característica no como un status jurídico, como se ha estudiado principalmente, sino como un elemento huido y complejo. La autonomía es sin duda más una aspiración, un ideal, sin embargo en la

realidad existen episodios de autonomía y probablemente la repetición de esos episodios daría lugar a afirmar que son autónomos. No obstante, dada la naturaleza de los órganos electorales, es sumamente complejo demandar esa normalidad de episodios; los casos de intromisión, de reformas con intencionalidad de disminuir su independencia y de choque con partidos y gobernadores son inevitables en contextos de falta de compromiso con la democracia como el mexicano.

Por último, cabe mencionar que este trabajo tuvo limitaciones importantes que debemos reconocer para futuros trabajos sobre el tema, de entre ellas: primero, el concepto de autonomía, como se expuso más arriba, se trata más de un ideal y debido a ello no se puede cuantificar ni considerar un aspecto de suma cero. Por lo cual, con el presente trabajo se concluyó que en ambos casos de estudio habían perdido grados de autonomía (sobre distintos temas cada uno) sin poder ponerle un número concreto, y en donde la investigación a profundidad y cualitativa resulta la mejor alternativa.

En segundo lugar, la perspectiva política que se propuso en este trabajo encuentra limitantes, sobre todo porque en esta investigación se planteó un estudio diacrónico que no permite profundizar demasiado en los casos, ello explica por qué solo se revisen tres casos de tensiones entre partidos y gobierno por cada instituto. Idealmente, el seguimiento hemerográfico debería cubrir todo el periodo de estudio, aunque un trabajo de esta naturaleza haría imposible el manejo de todas las variables que se analizan en esta tesis.

En tercer lugar, evidentemente el análisis sobre las votaciones del Consejo General se vislumbraba como una vía de análisis imprescindible; sin embargo, solo se tuvo acceso a las actas de sesiones del Consejo General del IEDF mientras que en el caso del IEEM no se encuentran disponibles para consulta. Por lo que es imposible realizar una comparación sobre este punto en particular. Además, es necesario considerar los motivos de las votaciones y no solo el sentido del voto: a favor o en contra, de los temas analizados, ya que ello puede redundar en desestimar convicciones que no están necesariamente vinculadas a intereses partidistas y que así parecen cuando se contabiliza sin ponderar los temas y argumentos.

Una limitante más resulta la falta de trabajos previos sobre la autonomía de los órganos electorales desde el punto de vista político, más allá de las investigaciones basadas en el diseño institucional y de ahí la importancia de éste esfuerzo académico.

Finalmente, resulta necesario el estudio de la cultura política de los actores políticos en cada contexto, particularmente de los líderes partidistas, ya que de manera general hemos señalado que tienen poco apego a prácticas democráticas al considerar el estudio de los órganos electorales este tema suele ser pasado por alto. Por lo que el análisis de la confianza de los líderes partidistas hacia los institutos electorales, no solo discursivamente o a través de entrevistas, sino evaluando su comportamiento en situaciones como: confianza o cuestionamiento en la imparcialidad del árbitro, aceptación o rechazo de resultados electorales y apoyo a iniciativas que limitan la autonomía de dichos órganos, entre otras.

Epílogo. La reforma electoral de 2014

Sin duda, el lector tendrá a bien cuestionar la pertinencia del estudio de la autonomía de los órganos electorales estatales luego de la reforma constitucional (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014) y a la ley electoral (publicada el 23 de mayo de 2014) que suprimió dicho *status* jurídico en todos los institutos locales. No obstante, cabe señalar que la presente investigación se planteó dos años antes de la reforma, cuando era imposible preverla. Sin embargo, teniendo presente dicha reforma, ésta tesis resulta de gran interés para el debate sobre las modificaciones en materia electoral –sin haber sido el objetivo principal- dado que pone de relieve la inexactitud de la premisa que originó el semi centralismo electoral, nos referimos a la supuesta colonización de los institutos locales por los gobernadores.

Las razones que fundamentaban el cambio eran dos: 1) la supuesta colonización de los institutos electorales locales por los gobernadores; y 2) lo costoso de mantener dos tipos de autoridades electorales administrativas que coexisten simultáneamente¹⁸⁰. A pesar de que los tres principales partidos políticos estuvieron de acuerdo en el diagnóstico, fueron el PAN y el PRD quienes presentaron la propuesta y el partido en el gobierno la asumió como propia (debido a que ésta se había incluido previamente en el Pacto por México)¹⁸¹.

A partir del análisis de los dos casos de estudio podemos mencionar que en ninguno de éstos se pudo comprobar la existencia de órganos electorales manipulados por los gobernadores (Jefe de Gobierno en el caso del Distrito Federal). Si bien se trata de dos entidades con predominio de un partido en el poder ejecutivo por más de tres elecciones consecutivas, lo cierto es que sendos órganos electorales tienen una vida institucional propia cuyo principal problema surge de la relación con los partidos políticos y no de la que mantienen con los gobernadores. Lo anterior justifica la lectura y debate del presente trabajo.

¹⁸⁰ Citado en: Jorge Gerardo Flores Díaz y Antonio Faustino Torres, “Los órganos electorales estatales y la reforma política de 2013”, en *Apuntes Electorales*, IEEM, enero-junio 2014, número 50, p. 142

¹⁸¹ Compromiso 90. Recuperado el 10 de marzo de <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf>

Por otra parte, se debe tener en cuenta las implicaciones del cambio de un modelo de administración de las elecciones federalizado a uno semi centralizado. En primer lugar, significa un retroceso al pacto federalista debido a que se considera que los espacios locales son incapaces de conducir elecciones libres y justas y por ello la autoridad nacional se impone como una vía supuestamente eficaz.

En segundo lugar, complejiza la función electoral debido a que no se establece una “atracción” de la función de desarrollar elecciones en los espacios locales por parte del nuevo órgano electoral federal, sino que establece que “se podrá” atraer cuando no “existan condiciones” (LEGIPE, art. 120). Lo cual se convierte en un tema subjetivo que depende del lugar que ocupen las fuerzas políticas (oposición o gobierno) para demandar la intervención federal.

En tercer lugar, se corre el riesgo de sobrecargar de responsabilidades al nuevo órgano electoral, lo cual puede significar el aumento de críticas en los espacios locales y federales en detrimento de la autoridad electoral.

Es decir, la reforma electoral de 2014 representa indudablemente una involución debido a que se deja de lado una historia de avances y retrocesos particulares que difícilmente puede considerarse un fracaso. Con la presente investigación se puede observar la complejidad del estudio de los órganos electorales, ya que de acuerdo con el análisis del diseño institucional, que se abordó en el segundo capítulo de este trabajo, podemos observar legislaciones que presentan elementos de avanzada así como otros que mantienen elementos que pueden mejorarse.

En el primer sentido podemos considerar la presencia de cuotas de género, la iniciativa legal, la selección de consejeros basada en convocatorias públicas con participación de universidades u otros entes. Mientras que en los elementos a mejorar se pueden mencionar entidades donde los requisitos para ser consejero electoral son laxas y dan lugar a perfiles vinculados con partidos, así como la designación de funcionarios como contralores o secretarios ejecutivos en manos del Legislativo estatal y no del propio Consejo.

Por lo anterior, consideramos que la supresión de la autonomía de los órganos electorales estatales y la posibilidad de “atraer” la organización de las elecciones

representa una involución. La reforma presentada por los partidos de oposición al gobierno federal han utilizado el tema electoral como una condición para respaldar las iniciativas de reformas presentadas por el presidente que están contenidas en el Pacto por México, lo cual resulta riesgoso debido a que –en palabras de José Woldenberg- la confianza en las instituciones electorales avanza “micra a micra” y se destruye en un momento¹⁸².

¹⁸² Intervención de José Woldenberg en la Mesa de Análisis “Transparencia electoral e historia 1998-2008. Avances y retrocesos”, recuperado el 22 de mayo de: www.infodf.org.mx/iaipdf/extra/2008/electoral/mesa2.pdf

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-III/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.
- 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
- 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.

- 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*, CEPACOM, México, 2005, 339 p.
- MORENO RAMÍREZ, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005, 99 p.
- 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.
- 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
- 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.
- 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*, IIJ-UNAM, 3-21 Recuperado el 10 enero 2014 de <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2834/5.pdf>
- CASTELAZO, José R., entrevista “Organismos Constitucionales Autónomos”, p. 6 Recuperado el 10 de enero de 2014 de <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/semanales/boletinmartes8.pdf>
- CONSTANT, Benjamin, “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 abril de 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, IIJ-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

Acuerdo CG08/2008, del Consejo General del IFE (18 de enero de 2008)

CAPÍTULO 3

Bibliografía

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

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 Piñero *Et., al.*, (Coords), *Las elecciones presidenciales 2012*, México, IEEM/UNAM, 2013, pp. 453-484

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.

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.

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.
- REVELES VÁZQUEZ, Francisco (Coord.), *Los partidos políticos en el Distrito Federal: avances, estancamientos y retrocesos*, México, Guernika/FCPyS-UNAM, 2011, 503 p.
- 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.
- 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 abril de 2014 de <www.iedf.org.mx/>)
- Acción de inconstitucionalidad 5/99 (Diario Oficial de la Federación, 26 de abril 1999)
- 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

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-Par-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf>

Entrevistas

Entrevista con Mtro. José Woldenberg Karakowski, 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.

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.

Anexos

Anexo 1

Clasificación de 155 países en las diferentes regiones del mundo según tipo de administración electoral vigente (2004)

Tipos de administración electoral	Norteamérica y Europa occidental (21 países)	Latinoamérica y el Caribe (33 países)	Asia y Pacífico (35 países)	Oriente medio y Magreb (11 países)	Europa este y central (20 países)	África subsahariana (35 países)
El gobierno administra las elecciones (24 países)	Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo, Irlanda, Suiza, USA 7	Antigua y Barbuda, Aruba, Granada, San Vicente 4	Islas Marshall, Micronesia, Palau, Singapur, Tonga, Tuvalu 6	Chipre, Jordania, Libano, Túnez 4		Burundi, Congo, Seychelles 3
El gobierno administra las elecciones bajo supervisión de una comisión (42 países)	Austria, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Noruega, Portugal, España, Holanda, Reino Unido, Suecia 11	Argentina, Bahamas, Guayana, Jamaica, Islas Vírgenes 5	Japón, Nueva Zelanda 2	Argelia, Egipto, Israel, Marruecos, Turquía 5	Albania, Croacia, República Checa, Hungría, Rumania, Eslovaquia 6	Benín, Burkina Faso, Camerún, Cabo Verde, Chad, Costa de Marfil, Gabón, Guinea (Conakry), Madagascar, Mauricio, Nigeria, Senegal, Zimbawe 13
Una comisión electoral independiente tiene todas las competencias sobre las elecciones (89 países)	Canadá, Islandia, Malta 3	Belice, Bolivia, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Puerto Rico, Santa Lucía, Surinam, Trinidad-Tobago, Uruguay, Venezuela, Barbados, Chile, Colombia, Perú 24	Afganistán, Armenia, Azerbaiyán, Australia, Bangladesh, Camboya, Fiji, Hong Kong, India, Indonesia, Kazajistán, Kiribati, Kirgizstan, Malasia, Mongolia, Nepal, Pakistán, Filipinas, Papúa Nueva Guinea, República de Corea, Samoa, Islas Salomón, Sri Lanka, Tailandia, Taiwán, Tajikistan, Vanuatu 28	Yemen, West Bank/Gaza 2	Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Estonia, Georgia, Kosovo, Latvia, Lituania, Macedonia, Moldova, Polonia, Rusia, Serbia, Eslovenia, Ucrania 14	Angola, República Centroafricana, Etiopía, Ghana, Guinea-Bissau, Kenia, Lesoto, Liberia, Malawi, Mali, Namibia, Sao Tome-Príncipe, Sierra Leona, Suráfrica, Tanzania, Uganda, Zambia, Botswana, Mozambique 19

Fuente: Rafael López-Pintor, Administración electoral y consolidación democrática, Lima, IDEA Internacional, 2004, p. 46

IEDF 1999-2008

Diseño institucional del IEDF 1999-2008

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 del Poder Ejecutivo presidía el Consejo General Además proponía a los consejeros magistrados ante el Congreso. (CEDF, art. 71, j y k)	Sí (CEDF, art. 60, t)	Sí (CEDF, art. 60, a)
2003 ^a	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sí (art. 60, XXVI)	Sin modificaciones
2003 ^b	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)

Fuente: Elaboración propia con base en los Códigos Electorales del Distrito Federal

Integración del Consejo General del IEDF 1999-2008

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
2003 ^a	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	La ALDF por el voto de las dos terceras partes (art. 57, d)
2003 ^b	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)

Fuente: Elaboración propia con base en los Códigos Electorales del Distrito Federal

Requisitos de elegibilidad de los Consejeros Electorales 1999-2008

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)
2003 ^a	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)

Fuente: Elaboración propia con base en los Códigos Electorales del Distrito Federal

Facultades del Consejo General del IEDF 1999-2008

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)
2003 ^a	Sí (art. 60, I)	Sí (art. 60, XXV)	Sí (art. 60, V)	Sí (art. 60, XIII)	No	Sin modificaciones
2003 ^b	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)

Fuente: Elaboración propia con base en los Códigos Electorales del Distrito Federal

Profesionalización 1999-2008

Año	Servicio Profesional Electoral (SPE)	Contraloría (dependiente de)	Órgano de transparencia
1999	Sí (artículo 64, c)	No contemplado	No contemplado
2003 ^a	Sí (artículo 79)	Se crea la contraloría (artículo 54, c)	No contemplado
2003 ^b	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)

Fuente: Elaboración propia con base en los Códigos Electorales del Distrito Federal

IEEM 1996-2008

Diseño institucional del IEEM 1996-2008

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)

Fuente: elaboración propia con base en los Códigos Electorales del Estado de México

Integración del Consejo General del IEEM 1996-2008

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 al (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 modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	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)	La Legislatura del estado, mediante juicio político (CEEM, art. 136)

Fuente: elaboración propia con base en los Códigos Electorales del Estado de México

Requisitos de elegibilidad de los Consejeros Electorales 1996-2008

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

Fuente: elaboración propia con base en los Códigos Electorales del Estado de México

Facultades del Consejo General del IEEM 1996-2008

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)

Fuente: elaboración propia con base en los Códigos Electorales del Estado de México

Profesionalización 1996-2008

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 El contralor sería electo por la Legislatura local a propuesta del Consejo General CPELSM, art. 11; CEEM, art. 103)	No

Fuente: elaboración propia con base en los Códigos Electorales del Estado de México

Anexo 3

Resoluciones del Consejo General del IEDF de acuerdo a las sanciones, asignación de diputados de RP y denuncias y quejas interpartidistas

Total revisión de Actas del Consejo General del IEDF 1999-2008

Número de sanciones del IEDF a partidos	85	71 por unanimidad	14 Divididas	1 no aprobada
Acuerdos sobre asignación de Diputados de RP	3	2 por unanimidad	1 no se votó	
Denuncias y quejas interpartidistas	26	6 por unanimidad	20 divididos	9 no aprobadas

Fuente: elaboración propia a partir de las actas del Consejo, disponibles en <http://www.iedf.org.mx/index.php/actas-cg>

Número de sanciones por partido político 1999-2008

Partido	Unánimes	Divididas	No aprobadas	Total
PAN	8	3	1	11
PRD	11	3		14
PRI	6	3		9
PVEM	8	3		11
PT	10	1		11
CONVERGENCIA	9	1		10
PSN	5			5
PAS	4			4
PARM	2			2
PDS	3			3
PCD	3			3
PSD	1			1
PANAL	1			1
TOTAL	71	14		85

Fuente: elaboración propia a partir de las actas del Consejo, disponibles en <http://www.iedf.org.mx/index.php/actas-cg>

Votaciones relativas a asignación de diputados por el principio de RP del Consejo General del IEDF

Acta	Tema específico	Votación			Observaciones
		Unánime	Dividida	Aprobado/No aprobado	
5 DE JULIO 2000 ACT-33-EXT-27-050706	Asignación de diputados de RP		(No se votó)		Los consejeros electorales se manifestaron a favor de aplicar la normatividad. La resolución se dio a favor del PAN-PVEM, en las instancias locales y fue revertida en el tribunal federal.
9 DE JULIO 2003 ACT-27-EXT-21-090703	Asignación de diputados de RP		5 votos a favor y 2 en contra (Juan Francisco Reyes del Campillo y Leonardo Valdés Zurita)	Aprobado	Se aprueba con las modificaciones propuestas por el consejero Huchim y el secretario del consejo
5 DE JULIO 2006 ACT-33-EXT-27-050706	Asignación de diputados de RP	Por unanimidad		Aprobado	

Fuente: elaboración propia a partir de las actas del Consejo, disponibles en <http://www.iedf.org.mx/index.php/actas-cg>

Número de denuncias interpartidistas 1999-2008
(En contra de:)

Partido	Unánimes	Divididas	No aprobadas	Total
PAN	3	4	3	7
PRD	2	6	2	8
PRI	1	3	1	4
PVEM		0	3	0
PT		1		1
CONVERGENCIA		1		1
PSN		1		1
PAS		1		1
PMP		1		1
PLM		1		1
PFC		1		1
Total	6	20	9	26

Fuente: elaboración propia a partir de las actas del Consejo, disponibles en <http://www.iedf.org.mx/index.php/actas-cg>

Índice de Siglas partidistas

PAN	Partido Acción Nacional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
PT	Partido del Trabajo
Convergencia	(Partido Convergencia por la Democracia hasta 2002)
PSN	Partido de la Sociedad Nacionalista
PAS	Partido Alternativa Social
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PDS	Partido Democracia Social
PCD	Partido Convergencia por la Democracia
PSD	Partido Socialdemócrata
PANAL	Partido Nueva Alianza
PMP	Partido México Posible
PLM	Partido Liberal Mexicano
PFC	Partido del Frente Cardenista

Anexo 4

Modelo de entrevista

Estructura

Cinco ejes

Selección de consejeros

Injerencias de partidos y gobiernos *vs* autonomía

Facultades

Profesionalización

Financiamiento

20 preguntas

Con base en su experiencia como consejero electoral le solicitamos responder las siguientes preguntas:

Selección de consejeros

- 1.- ¿Cuál fue el procedimiento por medio del cual usted fue electo consejero electoral?
- 2.- ¿Considera que los requisitos son los adecuados para aspirar al cargo de consejero electoral?
- 3.- ¿Cuál es la injerencia de los partidos políticos en el proceso de selección?
- 4.- ¿Qué ventajas y desventajas identifica en dicho procedimiento?

Injerencias de partidos y gobiernos *versus* autonomía

- 5.- ¿Considera que hay injerencia de partidos y gobiernos en la selección de consejeros electorales?
- 6.- ¿Cuál es la relación del Consejo General con los partidos políticos y con el poder ejecutivo?
- 7.- ¿En su experiencia como consejero electoral cuales fueron las causas de las tensiones entre el Consejo y los partidos o gobierno?
- 8.- ¿En su periodo como consejero recuerda acciones que lesionaran la autonomía del instituto?

Facultades

- 9.- ¿Las facultades que se le otorgan a los consejeros electorales son suficientes para el desempeño de su encargo?
- 10.- ¿En el desempeño de su cargo estuvo presionado a llevar algún comportamiento afín a algún partido o gobierno?
- 11.- ¿Desde su punto de vista qué se requiere para mejorar el desempeño del Consejo General?

Profesionalización

- 12.- ¿Considera que el órgano electoral tiene un comportamiento profesional? ¿Por qué?
- 13.- ¿Qué importancia tiene la profesionalización en dicho órgano?
- 14.- ¿Cómo se podría fortalecer la profesionalización?
- 15.- ¿Qué impacto tiene el servicio profesional electoral para la profesionalización?
- 16.- ¿Qué impacto tiene el órgano de transparencia para la profesionalización?
- 17.- ¿Qué impacto tiene la contraloría para la profesionalización?

Financiamiento

- 18.- ¿Con base en qué criterios se realiza la asignación de recursos para el órgano electoral?
- 19.- ¿El financiamiento ha sido utilizado como medio de presión sobre el Consejo General?
- 20.- ¿Considera que el procedimiento para la asignación de recursos es el adecuado? ¿Qué alternativa propone?