



LOS MODELOS DE ADMINISTRACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO: conformación y desempeño de cinco institutos electorales locales

Antonio Faustino Torres

Los modelos de administración electoral en
México: conformación y desempeño de cinco
institutos electorales locales

Antonio Faustino Torres



Brenda Canchola Elizarraraz
Consejera presidenta del Consejo General del IEEG
Beatriz Tovar Guerrero
Consejera electoral
Sandra Liliana Prieto de León
Consejera electoral
Antonio Ortiz Hernández
Consejero electoral
María Concepción Esther Aboites Sámano
Consejera electoral
Nora Maricela García Huitrón
Consejera electoral
Luis Gabriel Mota
Consejero electoral
Indira Rodríguez Ramírez
Secretaría ejecutiva
Rebeca Hernández Millán
Encargada de Despacho de la Unidad Técnica Jurídica y de lo Contencioso Electoral
Luis Armando Montoya Castillo
Titular de la Unidad Técnica de Sistemas de Información y Telecomunicaciones
Eduardo Joaquín del Arco Borja
Director de Organización Electoral
Nora Ruth Chávez González
Directora de Cultura Política y Electoral
Patricia María Díaz Domínguez
Directora de Desarrollo Institucional y Servicio Profesional Electoral
Ozcar Pedro Narváez Juárez
Titular de la Coordinación Administrativa

Yessica Janet Gómez Acosta
Encargada de Despacho de la Coordinación de Comunicación y Difusión
Guadalupe Mendiola González
Titular de la Unidad Técnica del Voto de los Guanajuatenses Residentes en el Extranjero
Dulce María de Fátima Lara Morales
Titular de la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación
Noelia Eugenia García Valencia
Titular de la Unidad de Transparencia
Brenda Paulina Hernández
Titular del Órgano Interno de Control
Carlos Enrique Flores Casas
Titular de Oficialía Electoral
Gabriela Nayely Vázquez Caldera
Coordinadora de Planeación Institucional
Martín Fabricio Sánchez Maldonado
Titular de Prerrogativas y Partidos Políticos

EQUIPO EDITORIAL

Paula Muñoz Inclán
Martín Eduardo Martínez
Analistas profesionales de la Dirección de Cultura Política y Electoral
Rosa María Espinoza Galindo
Diseñadora editorial

Antonio Faustino Torres

**Los modelos de administración
electoral en México:
conformación y desempeño
de cinco institutos electorales
locales**

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO

*Los modelos de administración electoral en México:
conformación y desempeño de cinco institutos electorales locales*

Primera edición: enero de 2024

Esta obra se publica bajo la más estricta libertad científica. Lo expresado, es responsabilidad exclusiva del autor y no representa necesariamente la postura del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

Este libro fue dictaminado y aprobado para su publicación en virtud de un proceso estricto de arbitraje a cargo de la Dirección de Cultura Política y Electoral del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, así como de pares académicos pertenecientes al Sistema Nacional de Investigadores del Conahcyt.

Libro de distribución gratuita. Prohibida su venta

Reservados todos los derechos de acuerdo con lo establecido en la ley.

DR. 2024 Antonio Faustino Torres

DR. © 2024 Instituto Electoral del Estado de Guanajuato
Carretera Guanajuato- Puentecillas Km. 2 + 767, Puentecillas, Guanajuato, C.P. 36263.

ISBN 978-607-69631-1-1

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Índice

Prólogo	9
Introducción	15
 Capítulo 1 Los Estudios sobre las Elecciones, los Órganos Electorales y la Democratización en la Dimensión Subnacional	19
Tres Enfoques Sobre el Estudio de las Elecciones	22
La Endeble Democratización en la Dimensión Subnacional: la “Cancha Inclinada”	27
La Democratización y los Órganos Electorales: Una Propuesta de Análisis	31
La Conformación de los Máximos Órganos de Dirección	32
 Capítulo 2 Los Organismos Electorales Subnacionales en México	37
El Instituto Electoral del Distrito Federal/ Instituto Electoral de la Ciudad de México 1999-2014	41
El Instituto Electoral del Estado de México, 1996-2014	74
Remoción Ilegal de Consejeros Electorales	85
La Integración de Diputados de RP en el Congreso Mexiquense de 2003	97
Reforma 2002	99

La Integración de Diputados de RP en el Congreso Mexiquense de 2006	101
La Integración de Diputados de RP en el Congreso Mexiquense de 2009	102
La Integración de Diputados de RP en en el Congreso Mexiquense de 2012	104
El Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 1994-2014	106
La Integración de Diputados de RP en el Congreso en 2012	127
El Instituto Electoral del Estado de Veracruz 1994 a 2014	127
La Integración de Diputados de RP en el Congreso 2004	144
El Instituto Estatal Electoral de Baja California 1994 a 2014	152
Diputados de RP 2004	171
Diputados de RP 2013	176
 Capítulo 3 La Reforma Electoral de 2014: la irrupción del INE y los Organismos Públicos Locales Electorales	177
Instituto Electoral de la Ciudad de México	180
Instituto Electoral del Estado de México	180
Instituto Electoral del Estado de Guanajuato	181
Organismo Público Electoral de Veracruz	181
Instituto Estatal Electoral de Baja California	181
 Capítulo 4 Análisis comparativo de cinco autoridades electorales locales	209
Las Asignaciones de Diputados de RP de los Consejos Generales	218
La Etapa de los OPLES: Luces y Sombras de una Reforma Electoral	222
Conclusiones	225
Referencias	231
Anexos	249

Anexo I	251
Anexo II	264
Anexo III	268
Siglas y abreviaturas	273
Sobre el autor	275

Prólogo

Somos una república federal. Eso dice nuestra Constitución. Pero en la política, en la academia e incluso en la vida diaria muchos actúan como si fuéramos una república centralista. Ciertamente, nuestro federalismo es débil, los estados son extremadamente dependientes en términos de sus finanzas, y un añejo presidencialismo condiciona la política en las entidades. Pero lo cierto es que en distintas esferas de la vida pública México es un mosaico de realidades diferentes y en ocasiones contrastantes. No somos, ni de lejos, un país homogéneo. Por el contrario, la diversidad de México está a la vista y solo un reduccionismo facilón puede conformarse con versiones “nacionales” que omiten precisamente ese mundo heterogéneo, desigual, complejo, que anida en las entidades.

Y si en alguna dimensión de la vida política nacional se han producido cambios en las últimas décadas es sin duda en el terreno electoral. Cambios venturosos que dejaron atrás aquel sistema de partido hegemónico (como lo denominó Giovanni Sartori), para abrirle paso a la convivencia y competencia de una pluralidad viva y arraigada de distintas maneras a lo largo y ancho del país. En ese trayecto fue necesario modificar normas e instituciones que permitieran elecciones libres y condiciones de la competencia equitativas. Los Institutos y Tribunales forjados en lo que algunos llamamos el proceso de tran-

sición democrática, porque se desmontó un régimen autoritario y se abrió cauce a una germinal democracia, fueron llamados a garantizar imparcialidad y certeza en procesos electorales que a lo largo de nuestra historia habían sido manejados de manera facciosa.

No obstante, ese proceso no se desarrolló de manera similar en todo el territorio nacional. Por el contrario, las realidades de las 32 entidades político-administrativas en las que se divide México construyeron un rompecabezas desigual y combinado, como diría el clásico. Por supuesto, los cambios en el nivel federal gravitaron e influyeron en los estados, y durante no pocos años las innovaciones en los estados impactaron la legislación nacional. No fueron procesos separados, ni independientes uno del otro. Pero lo cierto es que las peculiaridades regionales en ocasiones no se estudian, reconocen y valoran.

Pues bien, Antonio Faustino Torres, se propuso estudiar como habían funcionado cinco institutos electorales locales (Ciudad de México, estado de México, Guanajuato, Veracruz y Baja California) de mediados de los años noventa a 2014, dado que en este último año se remodeló profundamente nuestro sistema electoral, bajo la premisa de que esos institutos no eran realmente autónomos de sus respectivos gobiernos. Ese planteamiento lo hizo primero el PAN, y al mismo se sumó el PRD, en ese entonces los dos principales partidos de oposición al gobierno federal, puesto que gobernaban estados.

Antes, sin embargo, el autor nos ofrece una muy pertinente e ilustrativa panorámica del tipo de autoridades electorales que existen en el mundo. Se trata de una aproximación que evita las visiones provincianas sobre el tema y ayuda a olvidarse de la presunta singularidad incomparable de nuestro país. Somos, indica Perogrullo, parte del mundo y la necesidad de contar con instituciones electorales capaces de ofrecer garantías de imparcialidad recorre a los más diversos países. Y la forma en que han intentado atender esa necesidad conforma muy distintas autoridades.

En los cinco estados seleccionados por Antonio Faustino Torres existía un partido hegemónico que, como hipótesis, podía modelar la conducta de esos institutos estratégicos en términos democráticos. En

el estado de México y Veracruz existía un añejo predominio del PRI, en Guanajuato y Baja California uno más reciente del PAN y en la capital del PRD.

Antonio hizo un seguimiento riguroso de dos asuntos cruciales. A) la elección de los consejeros que conforman la máxima autoridad colegiada de esos institutos, y b) la forma en que asignaron los diputados de representación proporcional. Se trataba de observar si los Consejos eran realmente autónomos de los gobiernos locales y de los partidos. Y las evidencias complejas las tendrá el lector cuando finalice la lectura.

Yo, sin embargo, extraigo una lección: es más que preocupante el litigio recurrente en torno a la asignación de los diputados de representación proporcional. En los diversos estados estudiados las resoluciones de los Institutos fueron invariablemente impugnadas ante los tribunales electorales respectivos y no pocos diferendos fueron resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En demasiadas ocasiones los tribunales les enmendaron la plana a los institutos, generando la impresión que dicho reparto tenía altas dosis de discrecionalidad. Por supuesto, eso no debía suceder. La fórmula de asignación debe ser transparente, entendible para cualquier ciudadano, replicable, exacta, no sujeta a diversas lecturas y mucho menos a ser manipulada por distintas intenciones políticas. Pero la evidencia ofrecida por el autor indica que esa es una asignatura digna de atención.

Luego, el texto que el lector tiene en sus manos ofrece una recapitulación de los efectos que la reforma electoral de 2014 tuvo en los estados estudiados. Resulta interesante contrastar el ayer inmediato con el presente.

La reforma electoral de 2014 remodeló el sistema electoral mexicano. Como ya se apuntó, el PAN y el PRD pretendían acabar con los institutos locales que, según ellos, se encontraban subordinados a sus respectivos gobernadores. Deseaban dejar en manos de un instituto nacional la responsabilidad de organizar todas las elecciones del país, tanto las federales como las locales. A eso se opuso el PRI. Al final,

se diseñó un nuevo modelo que modificó la fórmula de designación de los consejeros locales (antes eran nombrados por los Congresos locales y ahora por el Consejo General del INE), para lograr así, su independencia en relación a las fuerzas políticas locales. Pero además se otorgó al nuevo Instituto Nacional Electoral la facultad de “asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que correspondan a los órganos electorales locales”. Puede también delegar atribuciones a esos mismos institutos y también atraer a “su competencia” “cualquier asunto...cuando su trascendencia así lo amerite”. Esa subordinación, de los institutos locales al nacional, Antonio Faustino Torres lo lee como una pérdida de su autonomía.

Difiero de ello. Creo que hay una confusión. La autonomía de los institutos electorales debe ser y es en relación a los gobiernos, los partidos, las organizaciones civiles, los medios, etc. Se trata de un atributo necesario, puesto que las autoridades no deben (porque si pueden) estar alineadas con ningún interés que no sea el que se desprende de la Constitución y la ley. Es una condición necesaria, indispensable, para que puedan cumplir con su función de manera imparcial. Sin autonomía, los órganos electorales se desvirtúan y generan tal desconfianza que en lugar de que las elecciones sean fuente de legitimidad se conviertan en su contrario.

Pero el modelo vigente no atenta contra esa autonomía. Por el contrario, crea o intenta crear un sistema, que, si bien subordina a los locales al nacional, en teoría blinda el nombramiento de los consejeros de las presiones externas.

De igual manera me sorprende que en el texto se critique que los nombramientos de consejeros locales recaigan en personas que han tenido una trayectoria en las instituciones electorales. Dice el texto: Se “deja de lado aquel ideal de integración ciudadana de los órganos electorales... y se ha establecido una preponderancia de profesionales de la materia electoral”.

Creo que esa afirmación requiere de varias aclaraciones: hace mucho tiempo, desde la reforma de 1996, se abandonó la equívoca denominación de los consejeros como “ciudadanos”. Digo equívoca

porque en efecto lo eran y lo son, porque todas aquellas personas mayores de 18 años son parte de ese universo masivo y colorido al que nombramos como ciudadano. Por ello se denominan, a partir de esa fecha, consejeros electorales. Ahora bien, eso nunca supuso que deberían ser reclutados sin experiencia previa en materia electoral. En los primeros tiempos, se acudió a académicos porque se estaban fundando esas instituciones y existía una enorme desconfianza en los funcionarios precedentes. Pero resulta absolutamente normal y pertinente que los consejeros locales, luego de casi treinta años de historia, sean reclutados entre aquellos que tienen trayectoria en las instituciones electorales. Así como los hospitales públicos suelen ser dirigidos por médicos que laboran en ellos, así como en las universidades los rectores suelen tener antecedentes como profesores o investigadores de la propia institución, me parece natural, que quienes van a dirigir los institutos electorales tengan una trayectoria dentro de las mismas, lo que les ofrece experiencia y conocimiento.

En fin, el lector tiene en sus manos un libro acucioso, informado, que invita a la reflexión y a la discusión. Hoy que desde el gobierno se pretende acabar con buena parte de lo edificado en materia electoral y con todos los institutos y tribunales locales (no es una especulación, ese objetivo se encuentra en la iniciativa presidencial de reforma constitucional que afortunadamente fue rechazada), bien vale la pena acercarse a un texto que reconstruye parte de una historia, contradictoria, plagada de luces y sombras, como toda historia verdadera, pero que ha permitido que la diversidad política que coexiste en el país pueda competir y convivir a través de elecciones auténticas.

José Woldenberg

Introducción

Las autoridades electorales estatales son piezas clave para comprender el perfeccionamiento democrático de los últimos treinta años en México. Estas instituciones han permitido transitar hacia elecciones confiables, libres y competitivas, debido a su establecimiento como entes independientes de los poderes públicos.

El surgimiento de las autoridades electorales locales comenzó posterior al establecimiento del Instituto Federal Electoral en 1990, cuando se dispuso que los gobiernos de los estados tendrían que introducir un ente administrativo electoral en cada una de las entidades federativas. Posteriormente, surgieron institutos electorales estatales siguiendo la pauta que el artículo 116 Constitucional establecía.

A lo largo de cerca de treinta años, dichos entes han atravesado por retos y problemas que han solventado para conseguir consolidarse como instituciones confiables. En este documento realizamos un seguimiento de la conformación de los Consejos Generales y el desempeño para cinco institutos electorales estatales: Instituto Electoral del Distrito Federal/ Ciudad de México (IEDF/IECM), Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG), Instituto Electoral Veracruzano (IEV/Ople Veracruz) e Instituto Estatal Electoral de Baja California (IEEBC).

El presente trabajo se realizó a través del análisis diacrónico que abarca desde su surgimiento en los noventa y hasta 2019, con lo cual

se considera la etapa de Organismos Públicos Autónomos, así como la más reciente que los definió como Organismos Públicos Locales Electorales.

La hipótesis que se plantea es que la influencia del contexto político en dichos casos incentiva una actuación parcial a favor del partido en el poder. Para comprobar dicha influencia se propone una metodología que considera dos vías de análisis: la conformación de los máximos espacios de dirección, así como su desempeño a través de la asignación de diputaciones de representación proporcional (RP).

En el primer caso, se destacan las propuestas de los partidos, así como las trayectorias que presentaron quienes fueron seleccionados y los casos en que se destituyeron consejeros. Por otra parte, en la constatación de la autonomía, analizamos la independencia de los consejeros electorales considerando la designación de diputados de RP.

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

Como hallazgos de la investigación en lo referente a la designación de consejeros electorales, se constató que los partidos en el gobierno han acaparado las nominaciones de los consejeros electorales, de modo que han impedido la incorporación de perfiles imparciales y el acceso meritocrático a dichos cargos. Los casos más graves fueron: el IEDF en donde el PRD acaparó el mayor número y el cargo de Consejero Presidente —destaca Cerda Ponce quien fue destituido por comprobársele militancia en dicho partido en 2013—, mientras que en el IEEM destaca el caso de haber sido encabezado por un militante panista (Norberto Hernández Bautista en 2008), y en su conformación hubo mayor apertura por parte del partido en el poder. En los restantes casos no ha sido tan evidente la intromisión de los partidos; sin embargo, su aval era imprescindible para acceder a dichas posi-

ciones. Así lo muestran las entrevistas a consejeros y ex consejeros electorales.

En cuanto a las destituciones, destaca la de todos los miembros del Consejo del IEEM en 2005, por negligencia en el encargo, mientras que también hubo casos de destituciones de personajes incómodos y a instancia de los partidos políticos (también en el IEEM destaca el caso de Gabriel Corona Armenta, quien fue presionado para apearse a las directrices del partido que lo nominó y ante la negativa fue destituido en 2008). Así como las renunciaciones de los entonces consejeros presidentes Isidro Cisneros del IEDF y José Núñez Castañeda del IEEM en 2008, por considerar que las reformas implementadas contrariaban la autonomía de sendos institutos.

Respecto a la constatación de la autonomía encontramos situaciones graves de transgresión a la imparcialidad que debe regir en los organismos electorales en la asignación de diputaciones de representación proporcional: IEEBC 2010, IEV 2004, IEEM 1996, son de los casos más evidentes la intromisión del partido en las decisiones de los organismos electorales.

Con base en lo anterior, este trabajo se divide en cuatro capítulos. En el primero se expone una revisión de la literatura sobre los órganos electorales, así como de manera particular establecemos las variables de análisis de cada una de las perspectivas. Se destacan tres conceptos: diseño institucional, gobernanza e integridad electorales.

En el segundo capítulo abordamos el ámbito subnacional en México, de manera particular nos referimos a los cinco institutos electorales locales, en donde presentamos un panorama del contexto político en el cual surgieron dichos entes. Posteriormente, nos concentramos en las dos vías de análisis: la conformación de los máximos órganos de dirección y el análisis de su desempeño considerando la designación de diputados de RP.

En el tercer capítulo, revisamos la reforma de 2014 y su impacto para los organismos electorales estudiados, donde se consideran las variables de análisis y se ofrece un contraste respecto al modelo electoral anterior.

Finalmente, en el cuarto capítulo, se realiza un análisis comparativo de los cinco organismos electorales contemplados, de donde se puede observar el grado mayor o menor de autonomía considerando las dos vertientes de estudio.

Los Estudios sobre las Elecciones, los Órganos Electorales y la Democratización en la Dimensión Subnacional

Los órganos electorales son conceptualizados como “la autoridad suprema del Estado, especializada y en diversos grados autónoma, encargada de la función electoral que es ejercida por un complejo institucional que por lo general actúa con autonomía dentro del Poder Judicial y en algunos casos con independencia respecto de las tres clásicas ramas del poder público” (Hernández, 1989).

De acuerdo con López Pintor, dichos órganos tienen dos propósitos fundamentales: organizar y administrar las elecciones y, a largo plazo, generar confianza entre los partidos contendientes y entre el público y el gobierno (López-Pintor, 2004, p. 40).

Podemos ubicar el surgimiento de los órganos electorales después de la I Guerra Mundial, cuando a los parlamentos europeos se les retiró la función de autocalificación de las elecciones y la definición de los triunfos electorales (Urruty, 2007, p. 14). 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” (López-Pintor, 2004, p. 42). No obstante, su función principal a largo plazo es la de ofrecer confianza y credibilidad en los resultados electorales.

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

México es un ejemplo de creación de nuevas instituciones electorales encargadas de la organización de las elecciones que anteriormente eran realizadas por el gobierno; mientras que en países como Uruguay y Chile “las autoridades electorales sirvieron como la entidad dirimente al declarar válidos los resultados de los referéndums constitucionales que señalaban el final de los gobiernos militares existentes” (López-Pintor, 2004, p. 42); es decir, mantuvieron las estructuras previas debido a su legitimidad al interior de la sociedad.

Si bien en Latinoamérica los órganos electorales estuvieron sometidos al control de los Ejecutivos, esto no necesariamente ha ocurrido en otras regiones; es decir, debemos tener presente que los órganos electorales autónomos no dependen solamente de cómo se establezcan legalmente sino de las particularidades políticas de cada país. Los órganos electorales pueden ser mixtos o gubernamentales y no por ello pierden su legitimidad.

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 e India, después de la II Guerra Mundial (Birch, 2007, p. 5).

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 53% de las democracias, mientras que 27% cuenta con el modelo mixto y 20% presenta el modelo gubernamental (López-Pintor, 2004, p. 52). Es decir, la tendencia en el mundo es el modelo independiente, como se puede observar en el siguiente mapa.

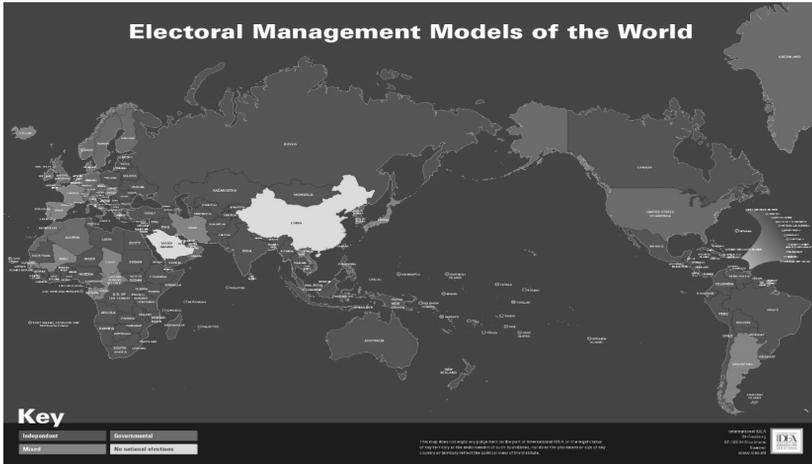


Figura 1. Órganos electorales en el mundo.

Fuente: Mapa tomado de la página electrónica de Idea internacional.

El análisis de los órganos electorales tiene al menos tres enfoques desde donde se puede plantear su estudio. El primero de ellos se refiere al diseño institucional que proviene del neoinstitucionalismo, esta perspectiva considera que a través del diseño del esquema legal se puede influenciar el comportamiento de los actores políticos que intervienen en procesos complejos como las elecciones. De acuerdo con Torrico Terán, este enfoque predominó en la “década de los noventa del siglo pasado debido a la convicción dentro de la ciencia política de que mediante un adecuado diseño institucional se aumentan (mas no se garantizan) las posibilidades de alcanzar objetivos políticos determinados” (Torrico, 2015, p. 101). Sin embargo, dicho paradigma no resultó suficiente en un contexto de elecciones más competitivas en donde se aspira a la consolidación democrática.

Por lo anterior, se hizo necesaria la adopción de una conceptualización más abarcadora, como lo es la noción de “gobernanza electoral”, misma que tuvo un desarrollo reciente para el estudio de países en vías de democratización donde suelen existir deficiencias sobre “la aptitud de la administración pública en general, y de la administración electoral, en particular” (Torrice, 2015, p. 103); es decir, el “término se acuñó para señalar el amplio conjunto de actividades que se desarrollan dentro del marco institucional en el cual el acto de votar y la competencia electoral tienen lugar” (Torrice, 2015, p. 103). El cual, considera especialmente las deficiencias que pueden tener o tienen las autoridades electorales.

Finalmente, el caso de la integridad electoral es un concepto que considera en primer lugar, el cumplimiento de una serie de estándares nacionales e internacionales en el desarrollo de los procesos electorales a lo largo del ciclo electoral. Es decir, establece una serie de variables que de cumplirse darían como resultado elecciones legítimas. En segundo lugar, que “las elecciones deben entenderse como el ciclo en su conjunto, no tan solo el día de la votación o la campaña electoral. En este sentido, la obligación de integridad electoral debe estar presente a diario” (Norris, 2014, p. 9).

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

TRES ENFOQUES SOBRE EL ESTUDIO DE LAS ELECCIONES

Diseño Institucional

De acuerdo con el neoinstitucionalismo existe una revaloración de la influencia de las instituciones sobre los actores políticos, en tal sentido, con dicha propuesta se les vuelve a poner en el centro del análisis para contrarrestar visiones conductistas y especialmente la del *rational choice*. Señala que “en ambos enfoques dan por sentado que los individuos interactúan autónomamente como individuos, basándose en características socio-psicológicas o en un cálculo de posible beneficio

personal. En ambas teorías, los individuos no se ven constreñidos por instituciones formales o informales [...]. Guy Peters (2003, p. 13) ha clasificado diversos tipos de institucionalismo: normativo, de elección racional, el histórico, empírico, el sociológico y el internacional.

La propuesta de Peters es revalorar la importancia de las instituciones para explicar comportamiento de los individuos y, desde este nuevo acercamiento, a las instituciones las define como “el conjunto de reglas y rutinas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones” (Peters, 2003, p. 50). Mientras que para Robert Goodin, el diseño institucional “[...] significa que todas las piezas se ajusten correctamente en un todo armónico: que estén bien integradas, que estén en equilibrio” (2003, p. 30). Aunque 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 (Nohlen, 2007, p. 3):

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.

Lo anterior resulta especialmente importante, debido a que en los países en vías de consolidación democrática se ha puesto especial interés en el perfeccionamiento del esquema institucional que, de acuerdo con Guy Peters, “desde una perspectiva normativa implica la aplicación de una suerte de plantilla o modelo prescriptivo. Aunque se intentara implementar esta plantilla, sería preciso hacerlo en una forma muy modificada, debido a la naturaleza inherentemente evolutiva de las instituciones en esta teoría. Así el diseño (ya en la etapa inicial o en el rediseño) puede no producir lo que los autores deseaban” (Peters, 2003, p. 63).

Integridad Electoral

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

La misma autora define la integridad electoral como el conjunto de “principios internacionales, valores y estándares de elecciones aplicados universalmente a todos los países del mundo a través del ciclo electoral, que incluye el periodo pre-electoral, la campaña, el día de la votación, y su epílogo” (Norris, 2014, p. 9). El ciclo electoral incluye once pasos, los cuales se señalan a continuación:

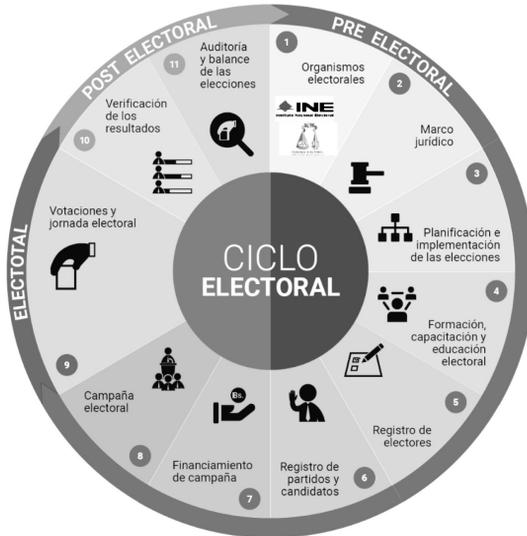


Figura 2. *Ciclo electoral.*-
Fuente: Tomado de observademocracia.org

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

Sin embargo, aun cabe señalar el proceso post electoral que realizan los tribunales y los equipos de los contendientes en las apelaciones que pueden revertir victorias electorales. Es decir, si bien se resalta la visión de conjunto, hace falta mayor detenimiento en el estudio de los órganos electorales (administrativos y jurisdiccionales). Desde esta perspectiva, solo se resalta el concepto de *maladministration* que refiere a los errores humanos de la burocracia electoral que puede deberse a falta de preparación, la descentralización electoral (el caso estadounidense es paradigmático, debido a que cada estado tiene sus propios modelos de boletas, mismas que pueden dar lugar a confusión, como ocurrió en la presidencial de 2000 en Florida) (Norris, 2014, p. 36).

Gobernanza Electoral

La gobernanza electoral es definida como “un amplio conjunto de actividades que crean y mantienen el extenso esquema institucional en el cual las elecciones y la competencia electoral toman parte” (Mozaffar, 2002, p. 7). Ello opera en tres dimensiones: “a) diseño de las reglas (*rule making*), que implica la formulación y elaboración de las reglas básicas del juego electoral; b) aplicación de las reglas (*rule application*) que consiste en la aplicación de las normas para el juego electoral; y c) adjudicación de las reglas (*rule adjudication*), que consiste en resolver las controversias que surjan dentro del juego” (Mozaffar, 2002, p. 7).

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

CUADRO I. LOS TRES NIVELES DE LA GOBERNANZA ELECTORAL

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

Fuente: Cuadro tomado de Mozaffar y Schedler, 2002, p. 8.

Como se puede observar, el primer nivel corresponde al diseño del esquema institucional, mismo que repercute en el segundo nivel cuando se lleva a la práctica mientras que en el tercero se desahogan los conflictos que llegaran a surgir de la contienda electoral. Específi-

camente, los dos últimos niveles tienen una relación estrecha con los órganos electorales; el segundo con los órganos administrativos y el tercero con los jurisdiccionales.

LA ENDEBLE DEMOCRATIZACIÓN EN LA DIMENSIÓN SUBNACIONAL: LA “CANCHA INCLINADA”

Si bien existe un notable interés de la literatura sobre los órganos electorales en México, aún hacen falta estudios a profundidad de cada uno de los estados de la república. Precisamente este texto se propone el análisis de la dimensión local en donde se presentan contextos de baja competitividad que alientan dudas sobre la vigencia de la democracia. Desde un aspecto procedimental ésta se entiende como “un acuerdo institucional en el que, para llegar a las decisiones políticas, los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo” (Schumpeter, 1947, p. 269).

Se han elaborado diversas categorías que intentan describir el régimen democrático como son: democracias aliberales, tuteladas, delegativas y excluyentes, sobre éstas Puhle ofrece las siguientes definiciones (2004, p. 11):

1. La democracia excluyente: su criterio central es la universalidad del derecho al voto. La exclusión puede realizarse siguiendo varios criterios: los más frecuentes son los criterios étnicos, religiosos, o de género. Los más claros ejemplos han sido Suiza hasta 1971, el sur de Estados Unidos hasta 1964, Irlanda del Norte hasta 1972, Letonia y Tailandia a partir del 1992.
2. La democracia tutelada: en este tipo de una democracia defectuosa existen dominios reservados de fuerzas no democráticas que constituyen poderes y actores de veto, como los militares o distintos grupos oligárquicos tradicionales. Este tipo, aparte del clásico caso de la Turquía de Atatürk, ha sido frecuente en América Latina (hasta en el Chile de la actualidad, aunque en forma reducida) y en Asia del Sureste, aunque no tanto en las otras partes del mundo.
3. La democracia delegativa: en este tipo -no completamente idéntico con la noción de Guillermo O’Donnell (1994)- no funcionan los *checks*

and balances. En la mayoría de los casos el Ejecutivo domina al poder legislativo y gobierna por decretos, como lo hicieron, en su época, los presidentes Menem y Yeltsin. Además, faltan la independencia y el poder real de las cortes de justicia. Los casos clásicos son Argentina, Rusia o Corea del Sur.

4. La democracia aliberal: en este cuarto tipo no funcionan los mecanismos del Estado de derecho. Este es el tipo más frecuente en todas partes del mundo. Las violaciones a los criterios de la democracia liberal se realizan en dos ámbitos distintos: primero en el ámbito de las libertades políticas (en la arena pública) como la libertad de opinión, de información y de asociación, que forman parte de los derechos de participación política y por eso, al mismo tiempo, constituyen (y frecuentemente van juntos con otros) defectos por exclusión; y segundo, en el ámbito de las garantías de las libertades de los ciudadanos frente al Estado, representadas por los derechos civiles y humanos, el acceso libre y eficiente a las instituciones del Estado de derecho y el principio de revisión judicial de las leyes.

Las conceptualizaciones anteriores, no obstante, consideran primordialmente la dimensión nacional, mientras que el nivel local o subnacional ha tenido abordajes teóricos fundamentales, como el de Guillermo O'Donnell en su concepción de cómo se distribuye la democracia al interior del territorio nacional, lo cual puede dar lugar a una desigual distribución que colorea un mapa con distintas "zonas" (O'Donnell, 1993, p. 11):

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

De lo anterior se desprende que existe una desigual distribución de la democratización en los países, lo cual se debe a varios factores, uno

de ellos es la tradición democrática que priva en países europeos y en Estados Unidos, mientras que en Latinoamérica solo se puede hablar de algunos como Costa Rica y Uruguay. Más concretamente se refiere a la manera en que funciona el sistema representativo en las “zonas marrones”: “en los países con grandes áreas “marrones” las democracias se basan en un estado “esquizofrénico”, en el que se mezclan, funcional y territorialmente, importantes características democráticas y autoritarias” (O’Donnell, 1993, p. 12).

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

Si se sigue en la lógica subnacional, de acuerdo con Levitsky y Way, en los regímenes autoritarios competitivos, “las instituciones democráticas formales son vistas en general como el principal medio para obtener y ejercer la autoridad política. Sin embargo, los gobernantes violan estas reglas tan a menudo y en un grado tal, que el régimen no cumple con las normas convencionales mínimas de la democracia” (Levitsky y Way, 2007, p. 7). Es decir, existe “cancha inclinada” en la competencia política, lo cual impide que la oposición tenga posibilidad de acceder al gobierno.

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

En el primer aspecto, se debe resaltar que no existe un empleo del fraude masivo, sino que se emplean medidas que otorgan ventajas al partido en el gobierno, lo cual no evita la competitividad electoral, por el contrario genera resultados electorales cerrados (Levitsky y Way, 2007, p. 7).

[...] en los regímenes autoritarios competitivos las elecciones suelen ser intensamente disputadas. Aun cuando el proceso electoral pueda estar

caracterizado por abusos a gran escala del poder estatal, una cobertura sesgada de los medios de comunicación, el acoso —con frecuencia violento— a los candidatos y activistas de la oposición y una falta de transparencia generalizada, las elecciones se celebran con regularidad, son competitivas —ya que comúnmente participan los principales partidos y candidatos opositores—, y en general no se observa un fraude masivo.

La segunda arena es la Legislativa, en la cual a pesar de que el gobierno tiene mayoría, la oposición puede participar y expresar su inconformidad con las políticas aprobadas. Es decir, permite en un nivel muy bajo la presencia de la oposición en el Poder Legislativo: “en los regímenes autoritarios competitivos el Poder Legislativo suele ser relativamente débil, pero a veces se convierte en punto focal de la actividad opositora” (Levitsky y Way, 2007, p. 10).

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

Una de las críticas sobre el concepto de autoritarismo competitivo es la relativa al término que evoca un régimen sin la posibilidad de competencia política: “El autoritarismo en estado puro implica un régimen no electoral (o con elecciones no competitivas), con importantes restricciones a la libertades civiles y políticas, y sin limitaciones significativas sobre el poder de los gobernantes” (Gervasoni, 2011, p. 78). Por lo cual solo recuperaremos la idea de inequidad en la competencia que califican los autores como “cancha inclinada”, la cual significa una presión hacia las instituciones, concretamente para el caso de los órganos electorales en donde se alienta comportamientos parciales para ayudar a la continuidad del predominio del partido en el gobierno.

LA DEMOCRATIZACIÓN Y LOS ÓRGANOS ELECTORALES: UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS

En esta investigación nos proponemos dilucidar de una forma más completa el diseño institucional, la conformación y el desempeño de los organismos electorales. Es decir, no solo la revisión de la legislación electoral, sino la interacción de los institutos electorales con otros actores del sistema político. Dentro de la primera vertiente se encuentran trabajos como los de Astudillo & Córdova (2010), Méndez (2014), y Mirón (2011), en los que se comparan los diseños institucionales de los organismos electorales en los estados y, en el caso de Méndez, en América Latina.

Mientras que en un aspecto más sistémico, donde se considera a los organismos electorales como un actor del sistema político, encontramos trabajos como los de Faustino (2016), Birch (2007) y Barrientos (2011), en donde se pone de relieve la importancia del funcionamiento de dichos entes, así como la influencia del contexto político, en el primer caso en dos estados de la República Mexicana; en el caso de Birch, en Europa del Este y la antigua Unión Soviética y, en el caso de Barrientos, en América Latina.

De modo que considerando la segunda vía, se pretende obtener una visión más abarcadora sobre la vida institucional de los organismos electorales.

Debido al enfoque cualitativo y a profundidad, esta investigación solo se centrará en cinco institutos electorales que han mantenido un sistema de partido predominante, pues en dichas entidades es donde se ha cuestionado la influencia de los poderes Ejecutivos para el desempeño imparcial de los organismos electorales locales.

Las variables de análisis, por lo tanto, serán dos: conformación de los máximos órganos de dirección y desempeño. En el primer caso, se busca identificar la influencia de actores políticos dentro de la selección de los consejeros electorales, en cuanto al desempeño, nos centramos en la atribución de designar a los diputados de Representación Proporcional (RP), pues se trata de un aspecto muy disputado por los partidos políticos.

Con lo anterior se busca constatar la intromisión de partidos y gobiernos en los organismos electorales. Es decir, se espera hallar evidencia de comportamientos parciales en un tema que es de suma importancia para la vida política estatal. Dichas decisiones pueden ser evaluadas a través de su confirmación o modificación en los organismos jurisdiccionales.

Precisamente, los Consejos Generales de los organismos electorales administrativos en lo local tienen la atribución de asignar las diputaciones de representación proporcional y, en dicho espacio, los partidos políticos intervienen para buscar apoyo entre los consejeros electorales y establecer una repartición favorable.

Si bien en cada contexto se cuenta con una legislación y criterios para la asignación, lo cierto es que existe un margen de interpretación que permite justificar una asignación favorable al partido en el poder, no obstante, también es posible hallar contextos donde se asigna en contra del partido mayoritario. De lo anterior, depende que se consolide el predominio de una opción política o que haya mayor pluralidad en el Congreso local.

LA CONFORMACIÓN DE LOS MÁXIMOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN

De acuerdo con Estévez y Magar, se pueden ubicar dos modelos de integración del máximo órgano de dirección de los organismos electorales: el *party watchdog* y *ombudsman* (2008, p. 24). 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 independientes (Estévez y Magar, 2008, p. 24).

Por otra parte, Hartlyn, McCoy y Mustillo, quienes identifican cuatro tipos de integración de los máximos órganos de dirección de las autoridades electorales (2009, p. 22):

1. «Dominado por un solo partido»: cuando un partido, usualmente en el poder, tiene suficientes representantes como para tomar solos la mayoría de las decisiones (ya sea que lo hagan o no).
2. «Mixto partidarizado»: cuando hay una representación equilibrada de los partidos políticos en un Organismos de Gestión Electoral (OGE) o una representación mixta, de tal forma que ningún partido pueda tomar decisiones por cuenta propia.
3. «Independiente/mixto partidarizado»: cuando algunos miembros son nombrados con base en representación partidaria y otros son independientes (v. g. Uruguay).
4. «Independiente de los partidos»: cuando los miembros pueden ser nombrados por el Poder Legislativo (o más comúnmente por jueces o grupos cívicos), pero están conscientes de que son profesionales, independientes y que no han sido nombrados por su afinidad partidaria sino por sus méritos.

Además del modelo de selección, existen otros elementos a considerar en la integración de los órganos de dirección de las autoridades electorales, tales como son (Rosas, 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 plural y legítima que cuando solo es una autoridad quien

decide por qué 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, hay que observar si en dichos episodios se atiende a criterios de justicia o son motivos políticos los que dan lugar a ello. Así como también, es importante considerar si se toman en cuenta los mecanismos legales para su aplicación o son acuerdos políticos los que priman. A partir de estos episodios podemos observar los intentos de intromisión de los partidos y gobernadores, así como el descontento hacia ellos por un comportamiento poco afín a sus intereses.

Si se sigue el cuadro anterior, la autonomía en la designación puede ser baja, media o alta contemplando la distancia que se toma del componente político. Sin embargo, es pertinente señalar que son disposiciones de diseño institucional, las cuales en la práctica entran en tensión con influencias políticas.

Desempeño de los Órganos Electorales en la Gestión Electoral

Una de las decisiones más importantes que concentran las autoridades electorales administrativas, es la asignación de diputados de representación proporcional (RP). En donde los órganos electorales entran en conflicto al decidir cómo realizar dicha asignación que puede significar la obtención de la mayoría al interior del Congreso local,

especialmente para el partido en el gobierno, quien requiere de la aprobación de sus políticas. En este sentido es pertinente considerar la sobrerrepresentación en la relación de votos con escaños.

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

La representación proporcional se caracteriza por su efecto “compensatorio” al “proteger la expresión electoral cuantitativa de las minorías políticas y garantizar su participación en la integración del órgano Legislativo, según su representatividad” (Voz “Representación proporcional”, glosario página electrónica de la SEGOB).

Dicha asignación implica la toma de posiciones de los consejeros al emitir su voto, lo cual se recupera de las actas de sesiones de Consejo General en cada uno de los organismos electorales estudiados. Si bien los órganos administrativos son la primera instancia, (ya que sus acuerdos pueden ser impugnados), puede significar la inclusión de diputados que consoliden la mayoría de algún partido, lo cual resulta especialmente relevante si se trata del partido en el gobierno.

Por lo tanto, los incentivos para cabildear apoyo en sendos Consejos Generales de los institutos electorales, serán mayores para el gobierno en turno y su partido si existe la posibilidad de obtener la mayoría de diputados en el Congreso.

Ahora bien, para evaluar dichos procedimientos resulta útil considerar si los acuerdos de sendos órganos electorales son confirmados o revocados en las instancias jurisdiccionales: el Tribunal estatal y el Federal. Las decisiones que son confirmadas sugieren que son realizadas con criterios imparciales de modo que superan las impugnaciones, por el contrario, si son modificados de fondo o en parte, podrían significar procedimientos tendientes a favorecer a algún partido.

CUADRO 2. CONFORMACIÓN DE LOS MÁXIMOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN DE LOS OE

Niveles de Autonomía	Propuesto por	Ente que aprueba	Proceso de selección	Experiencia en la materia	Requisitos de independencia	Selección del presidente	Periodo de ejercicio	Reelección	Remoción del cargo
Bajo	Congreso	Cuerpos definidos por los partidos y aprobados por el Congreso	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	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								A propuesta del Consejo General
Alto	Expertos apartadistas	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	Hasta por un periodo más	Dos o más entes mencionados
									Más de dos entes antes mencionados

Fuente: Faustino, 2016, p. 180.

| CAPÍTULO 2 |

Los Organismos Electorales Subnacionales en México

El régimen electoral que surgió a partir de 1990, y se mantuvo vigente hasta 2014, implicaba una relación de coordinación entre las autoridades locales y la federal. Los temas de credencialización y actualización del padrón electoral eran dos de los más evidentes, en los cuales era el IFE el encargado y proveía a los órganos locales. Precisamente, se pueden diferenciar los temas “tradicionales” de colaboración y aquéllos que se introdujeron con la reforma electoral de 2008, (la inmediata anterior a la de 2014):

CUADRO 3. RELACIÓN DE LOS TEMAS DE COLABORACIÓN TRADICIONALES Y LOS QUE ASIGNÓ LA REFORMA ELECTORAL DE 2008 ENTRE EL IFE Y LOS ÓRGANOS ELECTORALES LOCALES

Responsabilidades tradicionales	Nuevas atribuciones a partir de la reforma electoral de 2008
Registro Federal de Electores	Administración de los tiempos del Estado en Radio y Televisión
Capacitación Electoral y Educación Cívica	Los Procedimientos Especiales Sancionadores (PES)
Organización Electoral	Coadyuvar en la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos
Servicio Profesional Electoral	

Fuente: Informe IFE, 2010, p. 6.

No obstante el aumento de los temas de colaboración antes mencionados, el más interesante resultó ser el que estableció la posibilidad de que el IFE asumiera la organización de las elecciones en cualquiera de los estados, “previa solicitud de las autoridades electorales de las entidades federativas, para que asuma la organización de los procesos electorales locales, formulando el proyecto de convenio correspondiente, mismo que debería ser aprobado por el Consejo General con al menos seis meses de anticipación al proceso del cual se tratará” (COFIPE, 2008, artículo 118, 3).

Con lo cual se iba más allá de la coordinación y se abría a la posibilidad de que el IFE supliera a algún órgano local. Esto, sin embargo, no motivó a que las autoridades locales optaran por delegar el desarrollo de las elecciones en el IFE a partir de entonces, ni hasta la abrogación de la mencionada Ley Electoral.

Ahora bien, de acuerdo con las posturas de los partidos que impulsaron la reforma electoral de 2014, la intención era desaparecer a los órganos electorales por tres supuestos: primero, la incapacidad de dichas autoridades para ofrecer niveles de confianza semejantes a la que ofrecía el IFE; segundo, por la permanencia de bastiones partidistas en las entidades federativas que permiten la intromisión de los gobernadores en los institutos; y tercero, por la duplicidad de estructuras y el “gasto excesivo” que conllevaba mantenerlas. Lo anterior puede observarse en la exposición de las iniciativas, en el caso del PAN (*Gaceta del Senado*, 2013, p. 144):

En algunos estados podemos hablar de auténticas involuciones autoritarias. La democratización nacional no ha ido a la par de la subnacional. En muchos estados del país se ha recurrido desde hace tiempo a la manipulación de actores, pues muchos gobernadores han colonizado las instituciones electorales –a partir del control que la mayoría de ellos tiene de su congreso local, responsable del nombramiento- y han explotado recursos del Estado con fines partidistas para garantizar el triunfo de su partido. Esto impide que puedan desarrollar elecciones libres y equitativas, como hemos visto de manera recurrente en muchos estados del país. [...]

En los organismos electorales locales [se] presenta un panorama muy diverso de los mecanismos para organizar las elecciones, no logrando siempre la eficacia indispensable para su labor. En no pocos de ellos reina el amateurismo y el poco profesionalismo.

La duplicidad de estructuras entre el IFE y los institutos locales se traduce en un costo demasiado alto de nuestra democracia. El presupuesto del IFE para 2013 es de más de 11, 000 millones de pesos, y el de los treinta y dos institutos locales asciende a alrededor de 7, 000 millones. En total estamos hablando de una cantidad estratosférica y con un costo de oportunidad enorme, ya que esos recursos bien podrían invertirse en proyectos de infraestructura o de desarrollo social.

Mientras que en la propuesta perredista se destacaba (*Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 2013, p. 9):

La certeza, imparcialidad e independencia de los institutos electorales locales han sido arrebatados por los partidos y los poderes fácticos locales. Los gobernadores extienden su poder político a las vulnerables estructuras electorales de sus estados. Existen vicios de origen en la forma en que se designan a los consejeros y magistrados electorales de los estados, son las lógicas de cuota y de veto utilizadas entre los partidos políticos que, a la postre, actúan en detrimento de la necesaria autonomía y convierten a la supuesta ciudadanización en una ficción.

La propuesta de creación del Instituto Nacional Electoral posibilitará atender situaciones como las siguientes: 1) Falta de independencia e imparcialidad de los consejeros locales, debido a la intromisión de los propios partidos políticos y de los gobiernos locales, lo que les resta credibilidad y poder de negociación e intervención como árbitros de las contiendas electorales; 2) Incapacidad de algunos institutos estatales electorales para separar la materia jurídica de la política, a efecto de hacer cumplir las leyes sin importar el candidato o partido político infractor; y, 3) La impericia de algunos institutos locales en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, toda vez que, al confundirse recursos federales y locales, se dificulta la fiscalización y, por ende, se complica la aplicación de sanciones por infracciones a las reglas de financiamiento y gasto de los partidos y los candidatos.

Con ese espíritu es que hoy se propone la creación del Instituto Nacional Electoral, el cual sustituiría tanto al Instituto Federal Electoral como a los 32 institutos electorales locales. Este nuevo órgano electoral nacerá con plenitud de autonomía constitucional, será la autoridad

responsable de organizar y llevar a cabo los comicios federales y locales para elegir representantes de los tres niveles de gobierno.

Como puede observarse, las propuestas partidistas cuestionaban la existencia de estados sin pluralidad ni competitividad electoral. Ello, no obstante que éstos mantuvieran la hegemonía de gobiernos estatales (por ejemplo, el Distrito Federal en el caso del PRD hasta 2018 y Guanajuato para el del PAN hasta la actualidad). Sin embargo, parece lógico que dichos partidos estuvieran pensando en las entidades gobernadas por el PRI en donde mantiene una fuerza electoral que ha impedido la alternancia, así como el fortalecimiento de sus posibilidades de triunfo en los estados de la República para el futuro.

No obstante, el resultado de la reforma se quedó a medio camino: se creó el Instituto Nacional Electoral, que reemplazó al IFE, y permanecieron los institutos locales con un sistema tendiente hacia la centralización de funciones y con un alto grado de incertidumbre. Específicamente, se estableció que el INE “podrá” con la aprobación de al menos ocho de once votos (CPEUM, apartado C, numeral 11):

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;
- b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o
- c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Además de que se les facultó para:

Designar por mayoría absoluta, a más tardar el día 30 de septiembre del año anterior al de la elección, de entre las propuestas que al efecto hagan el Consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General, a los consejeros Electorales de los Consejos Locales (LEGIPE art. 44, h).

Si bien, no se suprimieron los organismos estatales electorales, se hizo todo lo posible por marginarlos de las funciones de organizar las elecciones, de acuerdo con la LEGIPE, el INE puede “organizar las elecciones estatales cuando no existan las garantías para que el ente local las desarrolle”, lo cual queda a juicio de los consejeros del INE y bajo las modalidades de “asunción” y “atracción”. La petición surgiría de los consejeros del INE (por al menos cuatro de ellos) o por la mayoría de los integrantes del consejo general local (LEGIPE, art. 120).

EL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL/ INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO 1999-2014

a) Contexto Político

De acuerdo con Mirón Lince “a pesar de los avances en el ámbito federal, en algunas entidades federativas siguieron presentándose inercias autoritarias que se manifiestan a través de intentos de control o injerencia en las instituciones electorales” (2008, p. 260).

Precisamente el Distrito Federal de 1997 a 2018 es un ejemplo del predominio de la hegemonía de un partido, el PRD, que de acuerdo con Reveles 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” (Reveles, 2011, p. 449).

En las elecciones de Jefe de Gobierno habían sido ganadas por el PRD el ininterrumpidamente hasta 2018, cuando Morena consolidó la primera alternancia en la entidad lo cual se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO 4. ELECCIÓN DE JEFE DE GOBIERNO EN EL DF/CDMX 1997-2018

Jefes de Gobierno	Partido ganador	Periodo	Porcentaje de votación del primer lugar	Segunda fuerza electoral	Porcentaje de votación del segundo lugar
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano*	PRD	1997-2000	48.1	PRI	25.6
Andrés Manuel López Obrador**	PRD	2000-2006	37.7	PAN	33.4
Marcelo Ebrard Casaubón	PRD	2006-2012	46.3	PAN	27.2
Miguel Ángel Mancera	PRD	2012-2018	63.5	PRI	19.7
Claudia Sheinbaum Pardo	Morena, PT y PES (Coalición Juntos haremos Historia)	2018-2024	47.05	PAN, PRD, MC (Coalición Por la Ciudad de México al Frente)	31.02

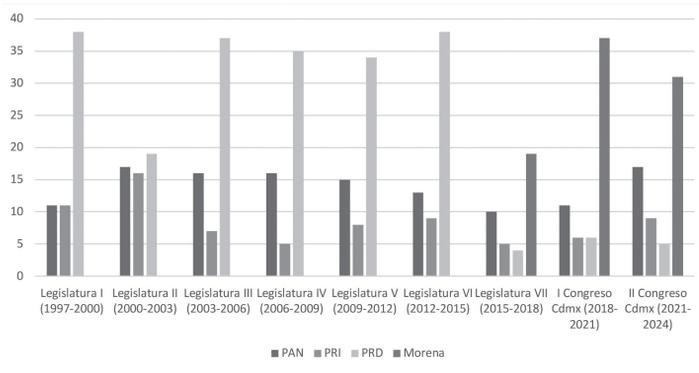
*Cuauhtémoc Cárdenas fue sustituido en la jefatura de gobierno por Rosario Robles en 1999.

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

Fuente: Elaboración propia con información del IEDF.

El Poder Legislativo en la Ciudad de México ha estado bajo el poder de dos partidos de izquierda: primero el PRD de 1997 a 2012 (excepto en la segunda Legislatura cuando, de un total de 66, solo obtuvo 19 y los partidos Acción Nacional (17) y Revolucionario Institucional (16) quedaron muy cerca de ese número). Segundo, bajo el partido Morena, a partir de 2015.

GRÁFICA I. ESCAÑOS OBTENIDOS POR PAN, PRD, PRI Y MORENA EN LA ALDF/CONGRESO CdMX



Fuente: elaboración propia con datos del IEDF (ver anexo III).

b) Normativa Sobre la Conformación del Consejo General

En el mismo sentido, la autonomía política había estado acotada debido a que, si bien se le ha separado del Poder Ejecutivo, se estableció a los partidos como entes que proponen a los consejeros electorales y el Congreso era la instancia que los aprobaba hasta 2014. Aunque para 2008 se añadió que estuviera presidido de una convocatoria pública y en 2010 incluyó “instituciones académicas y organizaciones vinculadas con la materia electoral”, con lo cual se buscaba mayor legitimidad en el nombramiento. Mientras que en 2014 hubo una reforma de gran calado en donde el INE asumió la designación de los consejeros electorales.

En cuanto a la autonomía financiera, en 1999 se facultaba al Consejero Presidente para someter a consideración del Consejo el anteproyecto de presupuesto del instituto, lo cual se modificó para la segunda reforma de 2003, cuando se creó una Junta Ejecutiva, instancia a la que se le atribuyó dicha facultad. En 2010, esto volvió a ser una atribución del Consejero Presidente. Finalmente, la autonomía jurídica y administrativa se ha asegurado que el Instituto tenga estas facultades en todo el periodo de estudio.

A lo largo del periodo de estudio tampoco se ha modificado el número de consejeros electorales, incluso en la etapa de OPLES se mantiene un Consejero Presidente y seis electorales. Mientras que la entidad nominadora fueron los grupos parlamentarios de la ALDF de 1999 hasta antes de 2014, cuando esta atribución quedó en manos de la Comisión de Vinculación con los OPLES y en última instancia de los consejeros del INE.

En cuanto a la mayoría, en 1999 se estableció que fueran las dos terceras partes de la ALDF para elegir a los consejeros, y en caso de que no se llegara a acuerdos se procedería al sorteo. En 2008 se modificó para que fueran elegidos escalonadamente, así como para que no hubiese más de cuatro consejeros del mismo sexo, una previsión que a favor de la equidad de género. Con la reforma de 2014 se estableció que la selección se diera por el voto de ocho de los once consejeros electorales del INE. La duración del encargo permaneció en siete años sin reelección y con la más reciente reforma se estableció que fueran renovados de manera escalonada.

En lo relativo a la destitución, en el primer ordenamiento legal no se contemplaba, mientras que en la primera de 2003 señalaba a la Asamblea como el ente que decidía sobre el tema por las dos terceras partes de sus integrantes. En 2010 esto se modificó y se dispuso que los consejeros estaban sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos; para la remoción debería instituir una Comisión Jurisdiccional.

Para 2014, se estableció que la destitución tendría lugar por el voto de ocho votos del Consejo General del INE por alguna causa grave: atentar contra la independencia e imparcialidad de la función electoral; tener negligencia en el desempeño de sus funciones; conocer o participar en un acto para el cual se encuentre impedido; realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes; emitir opiniones públicas que implique prejuzgar un asunto; dejar de desempeñar injustificadamente sus labores; violar de manera grave o reiterada los lineamientos que emita el instituto y, en general, aquellas conductas que dañen los principios rectores de la elección que se trate.

c) Selección y Remoción de Consejeros

El Consejo General de 1999

Para el primer Consejo General del IEDF la selección de consejeros electorales se dispuso en los artículos transitorios del nuevo Código Electoral que tuviera como fecha límite el 15 de enero de 1999; es decir, dentro del periodo extraordinario de la ALDF que inició el día 12 del mismo mes. En este periodo se mencionaron muchos nombres que se quedaron en propuestas, tales como Carmen Aristegui, periodista; Fernando Serrano Migallón, abogado; consejero suplente del Consejo General del IFE; Maximiliano Carbajal Contreras, director de la Facultad de Derecho de la UNAM y Luis Ángel López Escutia, Magistrado del Tribunal Agrario (Jiménez, 2001, p. 53).

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

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

El PRI propuso a Rosa María Mirón Lince, Edmundo Elías Musisi, Fernando Serrano y Edgar Elías. El PVEM incluyó 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 Sánchez (*La Jornada*, 19 de enero 1999).

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 (*Diario de los debates*, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 15 de enero de 1999, p. 3).

Los integrantes del primer consejo general del IEDF fueron: Javier Santiago Castillo, presidente (académico de la UAM); Eduardo R. Huchim May (periodista); David Ibarra Muñoz, quien no rindió protesta y su lugar fue ocupado por Rosa María Mirón Lince (*Diario de los debates*, Asamblea Legislativa del Distrito Federal 24 de febrero de 1999, p. 8), (académica, UNAM); Rodrigo Morales Manzanares (economista por la UNAM); Rubén Lara León (experiencia en la administración pública federal); Leonardo Antonio Valdés Zurita (académico) y Emilio Álvarez Icaza (académico). Mientras que como suplentes fueron designados: José Antonio Crespo Mendoza (periodista) y Juan Francisco Reyes del Campillo Lona (académico, UAM-Xochimilco) (*Diario de los debates*, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 15 de enero de 1999, p. 5).

CUADRO 5. 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 los debates* e investigación hemerográfica.

El 28 septiembre de 2001 Emilio Álvarez Icaza renunció y en su lugar se incorporó al Consejo Juan Francisco Reyes Campillo (*Diario de los debates*, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 27 noviembre de 2001, p. 14); el 19 de noviembre de 2003 María Elena Homs Tirado toma protesta como consejera debido a la renuncia de Rodrigo Morales (*Diario de los debates*, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 29 de noviembre de 2003); 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 Manzaneres y Valdés Zurita. El primero había sido impulsado por el PRD, el segundo por el PAN y el tercero por el PT; cabe decir que se respetó la designación de la suplencia en el caso de Reyes del Campillo, aunque en el caso de José Antonio Crespo no fue así, debido a que él declinó ser considerado. Sin embargo, de acuerdo con Reyes del Campillo, su inclusión no estuvo exenta de conflictos (Entrevista del autor con Dr. Juan Francisco Reyes del Campillo):

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 suplencia.

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 dirección (*Diario de los debates*, ALDF, 12 de enero de 2006, p. 28) (*La Jornada* 23 de diciembre de 2005).

CUADRO 6. 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 los 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 (doctora 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) (portal de internet IEDF).

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

Cabe mencionar que el 28 de octubre 2008, Isidro Cisneros renunció y en su lugar se designó a Beatriz Claudia Zavala Pérez, quien no formaba parte de la lista de suplentes. Aún más grave resulta que las razones de la destitución no fueron expuestas, por lo que en la prensa se sugirió que fue una venganza por parte del PAN, quien en reiteradas ocasiones pidió su salida del Consejo. 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) (*La Jornada*, 9 de septiembre de 2008).

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 mencionó 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” (*La Crónica*, 18 de octubre de 2008).

No obstante, la propuesta de destituir al Consejero Presidente, se aprobó por unanimidad, con lo cual se vulneró la normatividad electoral (*Diario de los debates*, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 28 de octubre de 2008, p. 53).

Por otra parte, para octubre de 2010 la consejera electoral Carla Humphrey Jordan fue objeto de un proceso de remoción debido su asistencia a un acto de proselitismo partidista: el lanzamiento de la candidatura de Roberto Gil Zuart (entonces esposo de la consejera) para ocupar la presidencia del PAN a nivel nacional (*El Universal*, sábado 30 de octubre 2010). Dicha participación fue por demás notoria debido a que el mismo día, la consejera debía vigilar que se desarrollara con imparcialidad las elecciones para la integración de los Comités Vecinales y Consejos de los Pueblos, como los demás consejeros del IEDF. Por lo anterior, cuatro diputados del PRD y uno del PT se pronunciaron por iniciar el proceso de remoción que correspondía a la Asamblea por el voto de al menos las dos terceras partes (Ley Electoral, 2008, art. 92, V).

De acuerdo con el acta ATC-EX-20/15-10 de la sesión del Consejo General del IEDF, celebrada el 3 de noviembre de 2010, la entonces consejera Carla Humphrey sufrió el primer revés por parte de sus compañeros al interior del Consejo. En dicho documento se estableció el rompimiento del acuerdo por el que la nombrarían consejera presidente (cargo que era rotativo entre los consejeros electorales, cada dos años) a causa de la evidente falta a la imparcialidad cometida por la consejera como miembro del árbitro electoral; así lo expresó la entonces consejera presidente Beatriz Claudia Zavala Pérez (Acta de Sesión del Consejo General ATC-EX-20/15-10, 3 de noviembre de 2010, p. 2):

Como es de su conocimiento el pasado veintiocho de octubre del año en curso los consejeros electorales de este Instituto, mediante sesión privada realizada en la mesa de consejeros determinamos votar para escoger al próximo presidente de este Instituto, resultando que la consejera electoral Carla Astrid Humphrey Jordan obtuvo el voto de la mayoría, incluyendo el de la suscrita tal como quedó plasmado en el acta que fue levantada para dejar constancia escrita de este acto. Sin embargo,

las circunstancias políticas actuales hacen imposible que la que suscribe mantenga el sentido de su voto, pues esto permearía en una posible inestabilidad institucional.

Debido a ello, el voto de Zavala Pérez cambió a favor del consejero Gustavo Anzaldo Hernández y con ello éste último consiguió cuatro de siete votos, los necesarios para ser nombrado Consejero Presidente los próximos dos años (Acta de Sesión de Consejo General ATC-EX-20/15-10, 3 de noviembre de 2010, p. 2). De acuerdo con la consejera Claudia Zavala, lo que pasó fue que había que fortalecer la institución y por ello decidió seguir ese camino (entrevista realizada por el autor a la consejera Claudia Zavala Pérez, 13 de julio de 2019):

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

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

Ese mismo día, la ALDF había registrado 39 solicitudes de remoción ante la Comisión Jurisdiccional, por parte de legisladores del PRD, PVEM, PT, PRI y Nueva Alianza (*El Universal*, 4 de noviembre 2010); no obstante, la remoción no terminó por concretarse en la Asamblea.

Mientras que luego de los dos años en el cargo del Consejero Presidente, Gustavo Anzaldo Hernández fue sustituido por Néstor Vargas Solano por el voto de seis de los siete consejeros electorales; el único voto en contra fue de la consejera Carla Humphrey Jordan (Acta ACT-44-EXT-35-301012, del 30 de octubre de 2012, p. 7).

Renovación del Consejo General de 2012

El proceso estuvo acompañado de fuertes críticas a los candidatos para integrar el Consejo, las cuales cuestionaban la elegibilidad de los aspirantes, así como la existencia de investigaciones en contra de algunos de ellos por presuntas irregularidades. Particularmente se señaló a Darío Velasco, quien se “encontraba sujeto a una investigación de la Contraloría interna del Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF), por supuesta parcialidad en el ejercicio de su función” (*El Universal*, 27 de noviembre 2012), así como a Diana Talavera “por presuntas irregularidades administrativas detectadas en la Cuenta pública de 2010, cuando la funcionaria era responsable del área administrativa del IEDF” referentes a casi medio millón de pesos (*El Universal*, 27 de noviembre 2012).

Sobre la elegibilidad se cuestionó que algunos de los candidatos estuvieran desempeñando cargos como magistrados y funcionarios electorales, como los casos de: “Alejandro Delint, Darío Velasco, Gregorio Galván, Diana Talavera, Luigui Paolo Cerda Ponce, Héctor Ulises Valencia y Juan Manuel Lucatero” (*El Universal*, 10 de diciembre 2012) y Martha Laura Almaraz, ex procuradora del Distrito Federal (*El Universal*, 13 de diciembre 2012). Particularmente, destacó el caso de Cerda Ponce, debido a que se presentó una constancia de militancia en el PRD del año 2008, lo cual lo hacía inelegible debido a la prohibición que señala la Ley, de haber sido miembro de algún partido al menos cinco años previos a la designación (*El Universal*, 13 de diciembre 2012). A pesar de lo anterior, la ALDF continuó su trabajo para designar a los consejeros electorales sin que se descartara expresamente a algún candidato por los motivos aludidos.

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

CUADRO 7. CONSEJEROS ELECTORALES IEDF (2013-2020)

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

Fuente: elaboración propia con base en el *Diario de debates* y hemerografía.

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

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

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

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

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

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

D) Asignación De Diputados De Representación Proporcional

La integración de diputados de RP a la ALDF en 2000

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

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

- a) Se determinará si es de aplicarse los supuestos a que se refiere el párrafo quinto, incisos b) y c) del artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, asimismo, si es de aplicarse el límite máximo de Diputados con que un sólo partido puede contar en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- b) De actualizarse lo previsto en el inciso anterior, el número de Diputaciones restantes por distribuir integrará el cociente natural, para la asignación a los demás Partidos Políticos, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente natural;
- c) Si después de aplicarse el cociente natural quedaren diputaciones por repartir, se distribuirán por resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los Partidos Políticos en la asignación de curules;
- d) De no actualizarse lo previsto por el inciso a) del presente artículo, se procederá a calcular el cociente natural con la totalidad de integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; una vez calculado el número de veces que contiene el cociente natural cada una de las votaciones de los partidos, se restará el número de Diputados uninominales que haya obtenido, el resultado de esta operación, y en su caso, el resto mayor, será el número de Diputados de representación proporcional que se asignará a cada Partido Político;
- e) En todos los casos, para la asignación de los Diputados por el principio de representación proporcional, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas respectivas; y
- f) Las vacantes de miembros propietarios de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal electos por el principio de representación proporcional, serán cubiertas por los suplentes de la fórmula electa respectiva. Si la vacante se presenta respecto de la fórmula completa, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los Diputados que le hubieren correspondido.

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

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

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

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

La elección concurrente de 2000 tuvo un efecto de “arrastré” 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, 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...” (Acta del Consejo General del IEDF, del 5 de julio de 2000 ACT-33-EXT-27-050706, p. 57).

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

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

Dicha asignación no tuvo votación de los consejeros electorales, quienes estaban en general a favor de asignar la cláusula de goberna-

bilidad a la coalición PAN-PVEM. No obstante, esta integración fue impugnada por los partidos mencionados ante el TEPJF que reasignó 26 diputaciones, mediante la fórmula de representación proporcional pura, con lo cual el PRI obtiene 11 curules más (*La Jornada*, 10 de septiembre 2000).

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” (*La Jornada*, 10 de septiembre 2000).

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

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

De haberse llevado a cabo la asignación de diputados de RP de acuerdo con 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 (*La Jornada*, 10 de septiembre 2000).

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

CUADRO 8. ASIGNACIÓN DE DIPUTACIONES EN LA ALDF EN 2000

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) ...

Artículo 12.- ...

a) al c) [...]

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

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

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

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

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

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

c) Para el caso de que dos partidos tuviesen igual número de constancias de mayoría relativa y por lo menos 30 % de la votación, a aquel que

obtuviese la mayor votación le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea, de conformidad con el inciso c) del párrafo sexto del artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En la sesión de Consejo General de IEDF se discutió en primera instancia dicha aplicación y se resolvió por mayoría: cinco votos a favor y dos en contra (de Juan Francisco Reyes del Campillo y Leonardo Valdés Zurita) (Acta de Sesiones de Consejo General del IEDF, 9 DE JULIO 2003 ACT-27-EXT-21-090703, p. 61), que el PRD no tenía derecho a diputados de RP, pues sus triunfos por el principio de MR le daban mayoría en la ALDF y, en caso de asignarle diputados de RP, significaría una “sobrerrepresentación de quince puntos porcentuales, distorsionando en demasía la voluntad popular, no debiendo pasar por alto que un proceder distinto del considerado en el proyecto de acuerdo, implicaría minusvalorar los votos emitidos a favor de la oposición [...]” (Acta de Sesiones de Consejo General del IEDF, 9 DE JULIO 2003 ACT-27-EXT-21-090703, p. 5).

Juan Francisco Reyes del Campillo señaló que “desde siempre en el cuerpo legislativo hubo derecho a participar en la asignación de RP por par-

te del partido mayoritario [...] es muy grave, además de ilegal, pretender no asignarle curules de RP al partido mayoritario, por el simple prurito de que ya tenía muchas [...]” (Acta de Sesiones de Consejo General del IEDF, 9 DE JULIO 2003 ACT-27-EXT-21-090703, p. 18).

Mientras que Leonardo Valdés Zurita consideró que “si se aplicaba con exactitud el artículo 13, se daban los resultados algo aproximados [a los 41 diputados que se sugería, luego de asignarle cuatro de RP al PRD], pero en el segundo escenario me parece que había una imprecisión, una interpretación inadecuada de la legislación vigente” (Acta de Sesiones de Consejo General del IEDF, 9 DE JULIO 2003 ACT-27-EXT-21-090703, p. 22). Consecuente con su posición, entregó una propuesta alternativa de asignación de diputados, la cual se sometió a consideración y fue desechada por el Consejo General por cinco votos en contra y dos a favor (el del Valdez Zurita y el de Juan Reyes del Campillo).

Sin embargo, los partidos PRD y PAN presentaron sendos recursos contra la asignación del IEDF ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal, mismo que cambió la distribución de diputados, haciendo posible que el PRD accediera a diputados de RP. De acuerdo con los recursos: TEDF REA 102 / 2003 (presentado por el PRD y TEDF-REA 103/ 2003 presentado por el PAN) se realizó una reconsideración de la decisión tomada por el IEDF, en donde se concluyó “revocar la resolución, cuya motivación fue deficiente, procediendo en consecuencia a realizar la asignación de diputaciones de la ALDF por el principio de RP en los términos que debió hacerlo el órgano administrativo” (TEDF REA 102 / 2003, TEDF-REA 103/ 2003 y acumulados, p. 421).

En el expediente se estableció que “asiste la razón al apelante, por cuanto hace a que el CG responsable empleó un método para la asignación de diputados de representación proporcional no contemplado en la Ley, *hábida* cuenta que aplicó la fórmula de proporcionalidad pura sin antes determinar si era de aplicarse el límite máximo de diputados con los que puede contar un partido político” (TEDF REA 102 / 2003, TEDF-REA 103/ 2003 y acumulados, p. 413).

De modo que “el TEDF no encontraba una prohibición expresa que impidiera a un partido participar de la asignación de diputados de RP, en tanto cumplía con todos los requisitos y teniendo como restricción expresa sólo llegar el tope de 63% como lo marca el artículo 37 del Estatuto de Gobierno, regla que se coloca por encima de las propias disposiciones del CEDF” (Alarcón, 2014, p. 104).

CUADRO 9. ASIGNACIÓN DE DIPUTACIONES EN LA ALDF EN 2003

Partido	IEDF	TEDF	TEPJF
PRD	0	4	0
PAN	14	12	13
PRI	6	5	7
PVEM	5	4	5
MP	1	1	1
Total	26	26	26

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

De acuerdo con Alarcón Olguín, hubo una discrepancia en lo concerniente a interpretaciones de la legislación; sin embargo, no deja de ser cuestionable el peso de la hegemonía perredista, en la que hubo un intento por subsanar lo ocurrido en las elecciones inmediatas anteriores, por lo cual los legisladores locales enviaron “en el año 2002 una propuesta de modificaciones que infortunadamente fueron detenidas en su publicación por objeción de la Jefatura de Gobierno del DF [Andrés Manuel López Obrador]” (Alarcón, 2014, p. 105). Ello nos permite observar la animadversión del partido mayoritario por establecer limitantes a la sobrerrepresentación, lo cual establecía una línea borrosa en donde era posible ser beneficiado dependiendo de los integrantes del IEDF o del TEDF.

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

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

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

Sobre la exactitud de la representación, la consejera electoral Yolanda Columba León señaló (Acta ACT-33-EXT-27-050706, p. 35):

En algún tramo de desarrollo de las reglas establecidas en la ley podemos proceder conforme a la proporcionalidad pura, pero inevitablemente concluiremos con sobre o sub representaciones. [...] Me parece que el valor fundamental tutelado por la norma es el que se refiere a la efectividad del sufragio, por ello, todo procedimiento correcto de cálculo debe favorecer una relación más cercana entre el porcentaje de los votos obtenidos por cada partido o coalición y el porcentaje de curules que se le asignen.

Sobre el comentario de la “inevitabilidad” de la sub o sobre representación es preciso recordar que no existe la posibilidad de una asignación exacta de votos y escaños, precisamente por el dominante mayoritario que tiene la ALDF. Así como de manera particular, el predominio que tuvo el PRD en los diputados de mayoría, como lo estableció el consejero Gustavo Anzaldo Hernández, “la palabra mágica: salvo que esto último resulte de sus triunfos de mayoría. Lo anterior quería decir que, si ganó sus triunfos de mayoría y quedó sobrerepresentado por encima de tres puntos, de todas maneras, tendría derecho, según la literalidad” (Acta ACT-33-EXT-27-050706, p. 47).

La asignación se aprobó en el IEDF, aunque en el acta no se detalló cuál fue la votación de manera particular. Dicho procedimiento tuvo dos impugnaciones ante el TEDF: una que promovió el PAN, alegando el derecho a acceder a un diputado más, y la otra por parte

de la coalición PRD-PT-Convergencia, que demandaba que le fueran asignados diputados por el principio de RP.

Respecto del recurso presentado por el PAN, “el TEDF concedió que el IEDF había hecho una interpretación incorrecta del precepto de sobrerrepresentación, en virtud de que la Ley contempla expresamente excedencias superiores y no inferiores”. Por lo cual se concedió la asignación de un diputado más a dicho partido. Mientras que, respecto a la queja de la coalición, se detalló que los 36 escaños que obtuvo por el principio de mayoría, lo ponían en una sobrerrepresentación de 4%, por lo cual no podía acceder al reparto de diputados de RP ni tampoco se le podían retirar diputados a pesar de rebasar la barrera de 3% (Alarcón, 2014, p. 137).

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

CUADRO 10. ASIGNACIÓN DE DIPUTACIONES EN LA ALDF EN 2006

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

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

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

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

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

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

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

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

En la asignación de diputados de RP de 2009, se implementó un sistema de listas en donde los partidos políticos registrarían una lista parcial de trece fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional: lista "A". Los otros trece espacios de la lista de representación proporcional, lista "B", serán dejados en blanco para ser ocupados, en su momento, por las fórmulas de candidatos que surjan de la competencia en los distritos y que no hubieran obtenido el triunfo, pero hubieran alcanzado los más altos porcentajes de votación distrital, comparados con otras fórmulas de su propio partido para esa misma elección (EGDF, artículo 37, IX, d).

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

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

El IEDF procedió a realizar el ejercicio de asignación de la siguiente manera: PAN 5, PRI 8, PRD 0, PT 5, PVEM 4, Convergencia 1, PANAL 2, PASDC 1. Al respecto, la consejera electoral Yolanda Columba León comentó que “aún cuando se efectuaron varios ejercicios de aplicación de la fórmula, habría grandes rangos de sobre o sub representación porque no habría una igualdad. En el caso del sistema alemán, la representación proporcional y la mayoría eran igual en número, siendo posible una fórmula de representación proporcional directa, por lo cual solicitó un nuevo diseño para este artículo, una asesoría adecuada, pues la interpretación y aplicación eran complejas” (Acta de Sesiones del Consejo General, 11 de julio de 2009, Acta EX 31/25-09 p. 27).

La asignación fue impugnada por el PAN, PVEM y Convergencia; el primero discrepaba del criterio del IEDF al considerar que “sólo se debió haberse retirado un diputado y no tres, como se llevó a cabo, por lo que pedía reponer la asignación de dos escaños a favor suyo, en virtud de que, con sólo uno menos, su nivel de sobre-representación sólo sería de 2.97% sobre la votación total emitida y no de la votación efectiva, cuestión que fue rechazada por el PRI y el PVEM, dado que se percibían como directamente afectados en caso de proceder la medida” (Alarcón, 2014, p. 151).

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

CUADRO 1.1. ASIGNACIÓN DE DIPUTACIONES EN LA ALDF EN 2009

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

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

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

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

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

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

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

Un episodio similar al ocurrido en 2000 respecto a la asignación de diputados de representación proporcional para la ALDF, que se presentó en 2012; sin embargo, los criterios de los órganos electorales locales estuvieron en el sentido contrario al de aquel *año*. En 2000, los partidos con mayor número de votos fueron la coalición conformada por PAN-PVEM, mientras que en 2012 fue la coalición conformada por PRD-PT-MC. En aquella ocasión se negó la asignación de la cláusula de gobernabilidad sancionada en el Estatuto de Gobierno y en la Ley Electoral, mientras que en la más reciente se decidió aplicarla a pesar de no “estar de acuerdo”, y basados en la “legalidad de su existencia”.

Así se estableció en el Acuerdo del Consejo General del IEDF, (ACU-834-12, p. 36):

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

[...]

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

La asignación de 2012 por parte del IEDF fue la siguiente: PAN 10, PRI 9, PRD 2, PVEM 2, MC 1, NA 2 (ACU-834-12, p. 45). En ambos casos el tema llegó a la última instancia, el TEPJF, quien emitió resoluciones en contra de la aplicación de la cláusula de gobernabilidad en el caso de 2012, revocando las resoluciones del IEDF y TEDF. Es de destacar que en la instancia administrativa se cuestionó la existencia de este método para asegurar una mayoría, así como también se pasó por alto que estaba prevista para la situación en que un solo partido obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos 30% de la votación en el Distrito Federal (Ley Electoral, 2010, artículo 293).

En la votación de los consejeros del IEDF hubo una decisión mayoritaria a la aplicación de la cláusula, únicamente la consejera Carla Humphrey Jordan votó en contra de dicha asignación de diputados por el principio de representación proporcional (Acta ACT-35-EXT-29-070712 del 7 de julio 2012, p. 29).

Esta resolución, no obstante, fue revertida por el TEPJF en cuya resolución expuso (Expediente SDF-JRC-138/2012 del once de septiembre de 2012):

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

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

Lo anterior dio lugar a que el PRD perdiera la mayoría al retirarse los dos diputados por el principio de RP, los cuales fueron reasignados: uno para el PAN y otro para el partido Movimiento Ciudadano (Expediente SDF-JRC-138/2012 del once de septiembre de 2012).

La integración de diputados de representación proporcional a la ALDF en 2015.

La asignación de 2015 se desarrolló bajo la legislación inmediata anterior, sin modificaciones.

El Acuerdo fue aprobado por unanimidad; sin embargo, hubo discrepancias, lo cual derivó en los votos particulares de los consejeros Yuri Gabriel y Dana Paola. La integración quedó como sigue: Morena 4, PRI 4, PAN 5, PRD 7, MC 1, PVEM 2, Partido Humanista 1, PES 2 (Acuerdo ACU-592/2015).

Dicho acuerdo fue impugnado ante el Tribunal Electoral Distrito Federal y se resolvió modificar el acuerdo para quedar como sigue: PAN 5, PRI 5, PRD 4, PVEM 3, MC 3, Morena 1, PH 1, PES 4 (Resolución SDF-JRC-260/2015 y ACUMULADOS). Lo anterior fue confirmado en última instancia, la Sala Superior del TEPJF.

CUADRO 12. ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE RP 2015

Partido	IECM	TECDMX/TEPJF	Variación
Morena	4	1	-3
PAN	5	5	0
PRD	7	4	-3
PRI	4	5	+1
MC	1	3	+2
PH	1	1	0
PES	2	4	+2
PVEM	2	3	+1

Fuente: elaboración propia con información de los organismos electorales.

La integración de diputados de representación proporcional a la ALDF en 2018

De acuerdo con el Código Electoral aprobado el 7 de junio de 2017, el umbral para acceder a la RP subió de 2 a 3%. También se incrementó el número de diputados de RP de 26 a 33. Mientras que se dejó de contemplar la llamada “cláusula de gobernabilidad” que estuvo vigente en el ordenamiento legal inmediato anterior. Destaca la inclusión de criterios para asegurar la paridad de género en la integración del Congreso, así como para evitar la sobrerrepresentación:

ARTÍCULO 27.

V. Para la asignación de diputaciones de representación proporcional del Congreso de la Ciudad de México se utilizará la fórmula atendiendo las reglas siguientes:

a) Se intercalarán las fórmulas de candidatos y candidatas de ambas listas, iniciándose con los candidatos de la Lista "A".

b) A la votación total emitida se le deducirán los votos nulos y los votos para candidatos no registrados. El resultado será la votación válida emitida.

c) La autoridad electoral deberá verificar los partidos que obtuvieron un porcentaje menor de votación al 3% de la votación válida emitida. Los votos obtenidos a favor de estos partidos y los votos a favor de los candidatos sin partido se deducirán de la votación válida emitida. El resultado será la votación local emitida.

d) La votación local emitida se dividirá entre el número a repartir de diputaciones de representación proporcional. El resultado será el cociente natural.

e) Por el cociente natural se distribuirán a cada partido político tantos diputados como número de veces contenga su votación dicho cociente.

f) Después de aplicarse el cociente natural, si aún quedasen diputados por repartir, éstos se asignarán por el método de resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos.

VI. Si una vez hecha dicha asignación, algún partido político supera el techo de TREINTA Y TRES diputados por ambos principios o tiene una sobrerepresentación SUPERIOR AL CUATRO POR CIENTO DE SU VOTACIÓN LOCAL EMITIDA, que no sea producto de sus triunfos de mayoría relativa, le serán deducidos el número de diputaciones de representación proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos.

En 2018 la asignación de plurinominales por el IECM se realizó en los siguientes términos: Morena, 9, PAN 9, PRD 6, PRI 5, PT 2,

PVEM 2. En la sesión se discutió sobre la Votación Válida Emitida, así como la particularidad de la “Votación Local”, la primera reconocida en la Constitución de la CdMx y la segunda en la Ley Electoral para tomar en consideración la asignación de plurinominales (Acta de Sesión de Consejo General, IECM-ACT -EXT -54/23-18).

Los límites de sub y sobrerrepresentación también se pusieron a discusión, toda vez que el partido mayoritario, Morena, tendría una sobrerrepresentación en caso de asignarle los diputados de RP que le hubieran correspondido, de acuerdo con la fórmula electoral. Por lo anterior, se determinó reasignar siete diputaciones que le hubieran correspondido; sin embargo, en dicho proceso se debatió si debía considerarse nuevamente la votación total o solamente aquella que resultara de suprimir los ejercicios de asignación anteriores.

Precisamente, ambos temas serían base de impugnaciones por parte de partidos y de manera individual por candidatos plurinominales. En la primera instancia jurisdiccional correspondiente al Tribunal Electoral de la Ciudad de México, se mantuvo el acuerdo por votación unánime; sin embargo, en un voto particular, la magistrada Martha Alejandra Chávez Camarena argumentó lo siguiente (Resolución del TECDMX, TECDMX-JEL-214/2018 y acumulados, p. 485):

Considero que, a diferencia de lo razonado por el Consejo General del Instituto Electoral, así como por la mayoría de mis pares, en la sentencia de mérito se realiza una incorrecta aplicación de la fórmula para la asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional, esto es, se aplica la fracción V y se interpreta de manera indebida la fracción VI.

Mientras que, en la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México, con base en los argumentos antes mencionados, considero procedente modificar la asignación para quedar como sigue: Morena 7, PAN 9, PRD 7, PRI 6, PT 2, PVEM 3 (Resolución SCM-JRC-169/2018 YACUMULADOS, p. 195).

No obstante, la Sala Superior del TEPJF emitió una nueva conformación, pues consideró que no se había seguido los criterios de paridad para la integración del Congreso de la CdMx, así como porque la base del cálculo para los diputados de RP no se realizó de manera adecuada por la Sala Regional. Por ello, emitió la siguiente: Morena 9, PAN 9, PRD 6, PRI 6, PT 2, PVEM 2.

La variación más importante fue la relativa a Morena, debido a que es el partido mayoritario y los límites de la sobrerrepresentación se interpretaron bajo una perspectiva distinta en la instancia jurisdiccional federal.

CUADRO 13. ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE RP 2018

Partido	IECM	SRCDMX	TEPJF	Variación
Morena	9	7	8	-1
PAN	9	9	9	0
PRD	6	7	6	0
PRI	5	6	6	+1
PT	2	2	2	0
PVEM	2	3	2	0

Fuente: elaboración propia con información de los organismos electorales.

EL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO, 1996-2014

a) Contexto Político

En 1996 el Estado de México vivía en un sistema de partido hegemónico, en donde el PRI, además del gobierno, tenía la mayoría de los diputados en el congreso local. Para autores como Arzuaga y Vivero (2008, p. 458), la reforma electoral de ese año representó una reforma progresista en muchos sentidos.

La reforma de 1996 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. En este contexto de hegemonía, el surgimiento del IEEM significaba la posibilidad de contar con un ente autónomo que sustituyera a la Comisión Estatal Electoral, encabezada por el representante del Ejecutivo local.

En cuanto al cargo de gobernador, en el Estado de México el PRI ha sido siempre el ganador desde que existen elecciones constitucionales con amplios márgenes de victoria sobre el segundo lugar, como se aprecia en el siguiente cuadro.

CUADRO 14. ELECCIÓN DE GOBERNADOR EN EL ESTADO DE MÉXICO 1993-2017

Gobernador	Partido	Periodo	Porcentaje de votación del primer lugar	Segunda fuerza electoral	Porcentaje de votación del segundo lugar
Emilio Chuayffet*	PRI	1993 – 1995	62.36	PAN	17.82
Arturo Montiel Rojas	PRI	1999 – 2005	42.5	PAN	35.5
Enrique Peña Nieto	PRI	2005 - 2011	47.6	PAN	24.7
Eruviel Ávila Villegas	PRI	2011-2017	61.97	PRD-PT- Convergencia	20.96
Alfredo del Mazo Maza	PRI	2017-2023	33.56	Morena	30.78

*César Camacho Quiroz toma el cargo de 1995 a 1999.

Fuente: Elaboración propia con información del IEEM.

En el Estado de México, hubo un amplio periodo de gobierno dividido, aunque recientemente el PRI retomó la mayoría en el Congreso local y con ello el gobierno unificado. Por lo cual tuvo la nece-

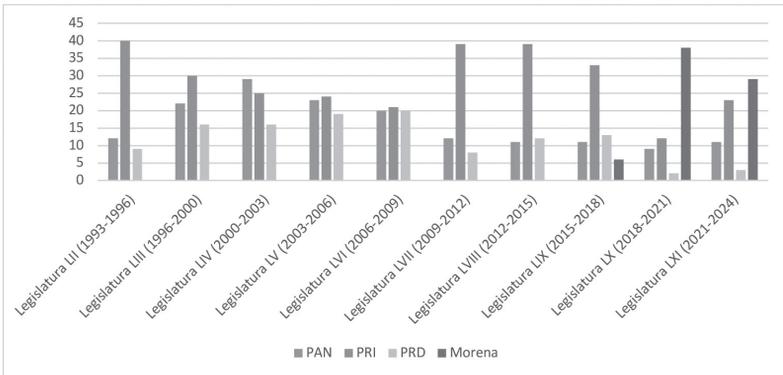
sidad de negociar, con los partidos de oposición, las reformas a la Ley Electoral y la designación de consejeros que realizaba el Congreso.

En la LII Legislatura, la oposición no obtuvo ningún diputado de mayoría relativa, y el PRI se quedó con todos los diputados por dicho principio. Fue gracias a la representación proporcional que el PAN obtuvo 12 y el PRD 9, de un total de 66 curules. A partir de entonces, el número se incrementó a 75, lo cual permanece hasta la actualidad.

Mientras que, en la LIII, el apoyo del PRI se redujo a 30 diputados, y la oposición creció: en total el PAN obtuvo 22 y el PRD 16. En LIV, por primera ocasión, el PAN fue la primera minoría, al obtener 29 escaños, el PRI tuvo 25 y el PRD 16. Las siguientes dos legislaturas mantuvieron un equilibrio entre estas tres fuerzas políticas, lo cual se modificaría en la LVI cuando el PRI consiguió 39 escaños, el PAN 12 y el PRD 8.

Es decir, en 2009, el partido en el gobierno por primera vez desde la LII Legislatura (1993-1996) recuperó la mayoría al interior del Congreso, a pesar de que éste aumentó a 75 el número de escaños.

GRÁFICA 2.
ESCAÑOS OBTENIDOS POR PAN, PRD, PRI Y MORENA
EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO



Fuente: elaboración propia con datos del IEEM (ver anexo III).

b) Normativa sobre la conformación del Consejo General

De 1996 a 2013 el órgano electoral local fue un Organismo Público Autónomo y en 2014 quedó en una relación de latente centralización en el INE. En el caso de la autonomía política, en 1996 aún se contemplaba la influencia del Poder Legislativo y del Ejecutivo, de hecho, este último proponía al Consejero Presidente, mientras que los partidos políticos propondrían a los consejeros electorales. En 1998, se eliminaron a los consejeros del Poder Legislativo y todos los consejeros electorales, incluido su presidente, eran propuestos por las fracciones parlamentarias. Mientras que en 2010 se incluye que el proceso partiría de una convocatoria pública, así como por un “método” que estableciera la Junta de Coordinación Política. Desde 2014 el ente que los designa es el INE.

En el primer ordenamiento normativo se estableció: un presidente, cuatro consejeros del Poder Legislativo y seis consejeros electorales. En 1998 se suprimieron los consejeros del Poder Legislativo, ello se mantuvo inalterado en el resto de las reformas electorales. La entidad nominadora, era diferenciada para la primera integración: el gobernador del estado proponía al Consejero Presidente y el resto de los consejeros electorales eran propuestos por las fracciones legislativas. Lo anterior no se modificó hasta la reforma de 2010, cuando se dispuso una convocatoria pública y un mecanismo que establecería la Junta de Coordinación Política. Finalmente, a partir de 2014 las propuestas de consejeros provendrán del Consejo General del INE.

De 1996 a 2010 la entidad que aprobaba a los consejeros era el Congreso del estado por las dos terceras partes de sus miembros. Ello se modificó con la reforma electoral de 2014, cuando estas atribuciones pasaron al Consejo General del INE, quien decidiría por una mayoría de al menos ocho votos.

La legislatura era quien aprobaba las propuestas por las dos terceras partes de sus miembros. La duración en el cargo en 1996 era de dos procesos electorales, lo cual cambió en 2008 cuando se dispuso que fueran electos por cuatro años, con posibilidad de reelección por una sola ocasión. En 2014 se modificó para quedar en siete años.

En cuanto a la remoción de los consejeros, para 1996 el proceso era iniciado por la mayoría de los integrantes del Congreso y el Tribunal Electoral era quien decidía sobre la destitución del Consejero Presidente, mientras que en el caso de los consejeros electorales partía a solicitud del Consejero Presidente y debería ser apoyado por los consejeros electorales. En 1999, ello se modificó para que el proceso lo iniciara el presidente del Congreso con el apoyo de al menos cuatro miembros con voz y voto y el Tribunal decidiría sobre la destitución.

Mientras que en 2008 la Legislatura del estado era la facultada para la remoción mediante juicio político; en 2010 la decisión en última instancia permaneció en el Congreso, pero facultaba además del Congreso, al Contralor general (con el apoyo de al menos tres integrantes del Consejo con voz y voto) y a los integrantes del Pleno del Tribunal o el Contralor del Tribunal, con el apoyo de al menos dos magistrados. En 2014, esta atribución quedó en manos del Consejo General del INE, por las mismas causales que se señalaron en el caso del IEDF.

c) La selección y remoción de consejeros electorales

Integración del Consejo General de 1996

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

Por lo anterior, la presentación y elección de consejeros electorales posibilitó el diálogo y los acuerdos, lo cual se evidenció al permitir que cada una de las seis fracciones parlamentarias con representación en el congreso estatal (PAN, PRI, PRD, PT, PVEM y PPS) definiera un consejero electoral propietario y un suplente, de modo que se cubrieran los seis que debía designar este órgano (*El sol de Toluca,*

30 de marzo de 1996, p. 1 y 4A). 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 15. 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 muy equilibrada al permitir, por medio de un acuerdo de los legisladores, que cada partido estableciera un consejero electoral. De modo que el Consejo asimilaba la presencia de los distintos partidos, dado que tanto el partido en el gobierno, como los otros dos partidos nacionales (PAN y PRD) permitieron que las fuerzas políticas minoritarias y los partidos locales participaran en las propuestas. No obstante, la integración de dicho Consejo no resultó duradera, ya que en 1998 se renovó nuevamente sin que ninguno de ellos se reeligiera en el cargo.

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: 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 16. CONSEJEROS ELECTORALES DEL IEEM 1998

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

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

Renovación del Consejo General del IEEM 2002

La renovación de los integrantes del Consejo General del IEEM se produjo en mayo de 2002. En esta ocasión la mayoría de ellos logró reelegirse. Solo un consejero electoral propietario no lo pudo hacer (además del caso de Jaime González Graff, quien falleció el año previo y fue sustituido por Jaime Villar Mirón y como suplente 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 17. 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 priístas, 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 consejero (*El sol de Toluca*, 24 de mayo de 2002, p. 1 y 4A). 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 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 18. CONSEJEROS ELECTORALES DEL IEEM 2004

Propietario	Suplente	Partido nominador
José Juan López Urbina (Consejero Presidente)		PAN
Manuel Silva Sánchez	José Luis Estrada Portilla	PAN
Andrés Antonio Torres Scott	David Velázquez Torres	PRI
Julio César Olvera García	Oscar Andrés Silva Macedo	PRI
José Alfredo Sánchez López	Romeo Dector García	PRD
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.

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” (*El Universal*, 14 de mayo 2005). A partir de entonces comenzó un episodio negro para la vida institucional del órgano.

En defensa de estas 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 papeería electoral a una determinada empresa. Sin embargo, quien filtró la información a Monreal fue el consejero Isael Montoya (*El Universal*, 17 de mayo 2005).

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 dos millones de pesos para favorecer a la empresa mencionada en la obtención de un contrato para elaborar material electoral (*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 pesos (*El Universal*, 19 de mayo 2005).

En consecuencia, en el Congreso del Estado de México, la Junta de Coordinación Política, las fracciones de los partidos PRI, PAN, PRD, PT, Convergencia y PVEM acordaron buscar una “salida política” y pedir la renuncia de los consejeros electorales y otros directores de área, con la amenaza de que si no accedían serían removidos a través de una mayoría legislativa. Además, los líderes nacionales de los partidos de oposición (PAN, PRD, PT y Convergencia) firmaron un acuerdo en la Ciudad de México para exigir la 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” (*El Universal*, 19 de mayo 2005).

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

Selección de Consejeros Electorales 2005

En mayo de 2005 se eligió un nuevo Consejo debido a que el previo había incurrido en acciones que lesionaron gravemente los principios rectores del Instituto. En consecuencia, se hacía urgente recuperar 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 diez 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) (*El sol de Toluca*, 22 de mayo de 2005, Primera plana, p. 1 y 4A). 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 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 19. CONSEJEROS ELECTORALES DEL IEEM 2005

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

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

REMOCIÓN ILEGAL DE CONSEJEROS ELECTORALES

El 9 de mayo de 2008 se aprobó una modificación a la Ley Electoral donde se incluía una modificación sustancial considerando la integración del órgano electoral. En el octavo transitorio incluía una “reestructuración” de la integración del Consejo General del IEEM, en la que se establecía (Decreto número 163, *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 9 de mayo de 2008, p. 2):

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

- a) El Consejero Presidente y tres consejeros electorales permanecerán en su cargo hasta el 4 de septiembre de 2009.
- b) Tres consejeros electorales permanecerán en su cargo hasta el 30 de agosto de 2008.
- c) A más tardar el 30 de agosto de 2008, la Legislatura designará a 3 consejeros electorales que ejercerán dicho cargo del 1 de septiembre de 2008, al 4 de septiembre de 2009.

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 Palacios (esposa del diputado perredista del congreso local, Domitilo Posadas Hernández) (*La Jornada*, 25 de septiembre de 2008), Jesús Castillo Sandoval y Marco Antonio Morales Gómez. Los dos primeros fueron propuestos por el PRD mientras que el último por el PRI.

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

Por otra parte, se debe mencionar que el proceso estuvo fuera de los cauces legales debido a que la Cámara local no tenía la atribución de destitución, aunque se impuso en los hechos. En palabras de Gabriel Corona Armenta, uno de los consejeros destituidos, el motivo de fondo fue (entrevista realizada por el autor al Dr. Gabriel Corona Armenta, el 29 de enero de 2014):

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 ilegal.

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 este caso apoyaron la reforma

que restaba autonomía, así como debilitaba a la autoridad frente a la ciudadanía.

Como lo señaló Corona Armenta en 2010, el Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito en materia administrativa, con sede en Naucalpan, dio la razón a los consejeros destituidos y ordenó su reinstalación. El Tribunal fundamentó su decisión en dos argumentos: “primero porque el Congreso no tenía facultades, y segundo, por no haberle otorgado la garantía de audiencia y sin antes haberlo escuchado y vencido en un proceso legal” (*El Universal*, 26 de junio de 2010).

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. Si bien la autonomía no se perdió por ese hecho, quedó de manifiesto que le hacen falta más elementos para enfrentar las acciones de los partidos políticos.

Selección de Consejeros Electorales de 2008

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

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

CUADRO 20. CONSEJEROS ELECTORALES DEL IEEM 2008

Propietario	Suplente	Partido nominador
Norberto Hernández Bautista (Consejero Presidente)	-----	PAN
Sayonara Flores Palacios	Juan Carlos Miranda Flores	PRD
Jesús Castillo Sandoval	Acela Sánchez García	PRD
Marco Antonio Morales Gómez	Rafael Garduño García	PRI

Jorge Muciño Escalona	Carlos Quintana Roldán	PRI
Bernando Barranco Villafán	Francisco Olascoaga Valdés	PAN
Juan Flores Becerril	Antonio Barbereno Maldonado	PRI

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

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

La Designación del Consejero Presidente en 2008

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

Es de destacar que, en la toma de protesta del cargo, Hernández Bautista cuestionara lo siguiente; “¿Por qué extraña que un militante del PAN ocupe la presidencia del IEEM y no se dice nada cuando lo hizo el PRI?” (*El Universal*, 26 de junio 2010), 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” (*El Universal*, 26 de junio 2010).

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

Renovación del Consejo General 2009

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

CUADRO 21. CONSEJEROS ELECTORALES DEL IEEM 2009

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

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

*D) Asignación De Diputados De Representación Proporcional**La integración de diputados de RP en el Congreso mexiquense del año 1996*

En la primera asignación de diputados de RP, hubo un debate intenso respecto a la sobrerrepresentación del PRI en el Congreso local. Con base en la Ley Electoral del 2 de marzo de 1996, que establecía

que se tomaría por base la siguiente fórmula: a) 1.5% de la votación válida emitida, b) el cociente de unidad y c) resto mayor (CEE, artículo 266). En donde el cociente de unidad sería entendido como el resultado de dividir la votación válida efectiva entre el total de diputados de representación proporcional que deban asignarse. Mientras que el resto mayor sería el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de diputados mediante el cociente de unidad (CEE, artículo 266).

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

En la asignación se seguirían los siguientes procedimientos:

I. En caso de que un partido hubiera obtenido el 51% o más de la votación válida emitida y el número de sus constancias de mayoría relativa representaran un porcentaje menor del total de la Legislatura, tendría derecho a que le asignaran diputados de RP hasta que coincidiera con su porcentaje de votos,

II. Ningún partido tendría derecho tener más de 49 diputados (65% de la Legislatura), aun cuando hubiera tenido un porcentaje de votos superior,

III. En caso de que algún partido hubiere obtenido el 45% de la votación válida emitida tendría derecho a que le asignen los diputados necesarios para alcanzar la mayoría, siempre que ningún otro hubiere obtenido el porcentaje de votos o de escaños suficientes para obtener dicha mayoría y

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

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

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

Ahora bien, en la asignación de noviembre de 1996, de acuerdo con Arzuaga y Vivero, “la interpretación hecha por el Consejo General que respondió de manera lineal a los intereses inmediatos del partido en el poder y en contra de los sugerido por su presidente, asignaba diputados de representación proporcional de tal manera que garantizaba la mayoría priísta en la legislatura local” (Arzuaga & Vivero, 2008, p. 485).

La asignación realizada por el CG del IEEM quedó como sigue (Acta de Sesiones de Consejo General del IEEM, 25 de noviembre de 1996, p. 61):

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

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

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

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

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

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

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

La asignación se aprobó con ocho votos a favor y tres en contra (Acta de Sesiones de Consejo General del IEEM, 25 de noviembre de 1996, p. 61), sin especificar en el documento quiénes votaron en contra. No obstante, en la prensa local se señaló que quienes votaron a favor de dicho proyecto fueron los consejeros: Rogelio Tinoco, Alejandro Maldonado, Santos Meza Garcés, José María Sainz Gómez y Jesús Barrera Legorreta (*Coyotecatl*, 1996, p. 4A). Cabe señalar que, en el Acta de dicha sesión de asignación, los representantes de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática firmaron bajo protesta (Acta de Sesiones de Consejo General del IEEM, (acuerdo 65) 25 de noviembre de 1996, p. 208).

Los resultados de asignación que arrojó el IEEM (PAN 10, PRI 8, PRD 7, Partido Cardenista 1, PVEM 2 y PT 2) fue ampliamente cuestionada por la oposición, quien consideraba que el PRI no merecía diputados de RP por el amplio número de diputados en la elección de mayoría (30). El representante del PRD, José Luis Gutiérrez Curreño, señaló que el PRI no tenía derecho a diputaciones de representación proporcional, pues rebasaría 37. 26% de la votación global que obtuvo el 10 de noviembre (Osorio, 1996, p. 4).

De acuerdo con Osorio, la cuestión es si el porcentaje global de cada partido define el reparto de las 75 diputaciones o solo aplica sobre las 30 curules de mayoría relativa. De ser el primer supuesto, la oposición tiene razón. Pero, si la lógica se refiere al segundo punto,

entonces 37. 26% del PRI le daría derecho a 11. 178 curules de las 30 de plurinominales (para un total de 41 diputaciones en la inminente Legislatura). El Partido Acción Nacional le significaría 9.051 curules (para un total de 19 diputaciones, dadas sus diez constancias de mayoría). En tanto que el PRD, con 21.69%, añadiría seis o siete diputados a sus cinco constancias de mayoría (Osorio, 1996, p. 4).

De acuerdo con el dirigente estatal del PRI, Heberto Barrera Velázquez el PAN y el PRD se han beneficiado de la política del dos por uno, “ganando una diputación, el pueblo les regala otra. En cambio, el PRI que obtuvo 30 diputados de mayoría al ser respetuoso de la ley, el Consejo General del IEEM le asigna ocho diputados, apenas el 35% de lo que legítimamente el pueblo le otorgó con su voto” (*Coyotecatl*, 26 noviembre 1996, p. 4A).

El PRI argumentó que “ganó seis veces más distritos de mayoría que el PRD y tres veces más que el PAN. El PRD tendrá 120% de sobrerrepresentación porque ganó en las urnas cinco diputados de mayoría y gratuitamente se toma siete diputados, con lo que tendrá 12. El PAN tendrá 90% de sobrerrepresentación porque ganó solo diez diputados de mayoría, obteniendo como obsequio diez diputados, con lo que sumarán 20” (*Coyotecatl*, 26 noviembre 1996, p. 4A).

Los partidos PAN y PRD impugnaron ante el TEEM la asignación del IEEM, quien decidió por unanimidad revocar la decisión del órgano administrativo y le quitó los diputados de Representación Proporcional que le habían asignado. Luego de una amplia argumentación para validar el acuerdo propuesto, los integrantes del Tribunal coincidieron que la hipótesis legal aplicable para la asignación de diputados plurinominales es la contenida en la fracción IV del artículo 265 del Código Electoral del Estado de México. Los diputados de RP de cada partido se asignarían con base en la votación obtenida, tomando en cuenta 100% de la Legislatura y no únicamente a los 30 plurinominales, como lo hizo el IEEM (*Coyotecatl*, 3 de diciembre de 1996, p. 4A).

Durante la sesión del Tribunal y al razonar su voto, el magistrado Jesús Castillo advirtió que la interpretación de la ley no puede quedar

al libre arbitrio de una autoridad, aun cuando se haya apoyado en opiniones doctorantes de famosos juristas del derecho electoral, así lo expresó (*Coyotecatl*, 3 de diciembre de 1996, p. 4A):

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

De acuerdo con la resolución del recurso de apelación emitido por el TEEM, el dos de diciembre de 1996, se estableció cuál fue el razonamiento que emplearon y por qué discreparon del CG del IEEM (Recurso de apelación emitido por el TEEM el 2 de diciembre de 1996):

A cada partido se le deberá de asignar el número de diputados conforme a su porcentaje de votos, con la aclaración que si alguno de ellos, a través del sufragio ganó mayor número de curules y esto sobrepasa su porcentaje ya no se le podrán asignar curules porque se sobrerrepresentaría causa por lo que al Partido Revolucionario Institucional, no se le debe asignar diputados por el principio de asignación proporcional; y si el Instituto tomó en cuenta, para la asignación de los diputados de asignación proporcional, únicamente el total de dicha asignación, que son 30, no se hizo apegado al último de los citados preceptos ya que se debe tomar en cuenta el total de los integrantes de la Legislatura que son 75.

CUADRO 22. ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE RP POR IEEM Y TEEM 1996

Partido político	IEEM	TEEM
PAN	10	12
PRI	8	0
PRD	7	11
PC	1	1

PVEM	2	4
PT	2	2
Total	30	30

Fuente: elaboración propia con base en hemerografía.

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

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

En opinión del Consejero Presidente del IEEM, Samuel Espejel, resultaba inexacta la opinión del magistrado del TEEM, al señalar que “siempre se dijo que había varias posibilidades de aplicación del Código Electoral. Nosotros optamos por una de ellas y el Tribunal Electoral optó por otra y, en ese sentido, hay una resolución que es un estado de derecho, cosa juzgada” (*Coyotecatl*, 4 de diciembre de 1996, p. 1).

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

La postura del PRI en la entidad sostuvo una posición crítica respecto a la decisión del TEEM e incluso llegó a considerar “impugnar dicha decisión ante la Suprema Corte de Justicia contra la resolución

del Tribunal Electoral por la que se le negaron 8 diputados plurinominales” (Mejía, 4 de diciembre de 1996, p. 2A). Lo cual no ocurrió a pesar del descontento que generó para los priístas del Estado de México, quienes sostuvieron varias reuniones para analizar qué camino tomar ante dicha situación. Al respecto, es importante señalar que el gobernador del estado, César Camacho Quiroz, propuso a los partidos políticos la suscripción de un pacto de civilidad que involucraba aceptar los resultados del Tribunal local (Mejía, 6 de diciembre de 1996, p. 1).

La Integración de Diputados de RP en el Congreso Mexiquense de 2000

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

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

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

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

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

Lo anterior solamente fue comentado por el Representante del Partido Democracia Social: [...] “bueno, no nos metemos ni al fondo de esto de los diputados proporcionales, porque hay una figura aquí

en el Código que es el diputado de minoría, este del porcentaje mayor, mejor, no sé, que ni siquiera está en la *Constitución*. Entonces yo no me voy a meter a esa discusión, que sería muy interesante sobre todo con el representante del PRI” (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEM, 7 de agosto de 2000, p. 160).

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

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

El TEPJF al respecto resolvió lo siguiente (Resolución del TEPJF SUP-JDC-169/2000 y acumulados, p. 29):

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

Por lo anterior, el TEPJF cambió la integración de la representación proporcional realizada por el IEEM considerando los mejores porcentajes de votación a nivel estatal y no distrital, como lo había realizado este último (Resolución del TEPJF SUP-JDC-169/2000 y acumulados, p. 29).

LA INTEGRACIÓN DE DIPUTADOS DE RP EN EL CONGRESO MEXIQUENSE DE 2003

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

El primero de ellos dispuso que para acceder a los escaños plurinominales los partidos políticos debían de haber obtenido al menos 1.5% de la votación total, así como el requisito de que sus constancias de ma-

yoría representen un porcentaje del total de integrantes de la Legislatura, lo más cercano posible de la votación emitida. En dicha disposición ya no se contemplaba la asignación de un diputado, en el caso de que algún partido no hubiera ganado distritos de mayoría pero que hubiera rebasado 1.5% de la votación, como en la legislación de 1996.

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

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

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

- a) La primera diputación correspondería a la fórmula de candidatos que no hubieran obtenido mayoría relativa pero que hubiere alcanzado el porcentaje más alto de la votación minoritaria de su partido. Las subsecuentes sería repartidas alternativamente considerando las listas de candidatos y en orden descendente de acuerdo con los más altos porcentajes de votación que no hubieran obtenido escaños de mayoría.
- b) La primera diputación sería asignada a la fórmula de candidatos que aparezca encabezando la lista de los partidos. Las demás serían repartidas alternativamente entre las listas de candidatos y las fórmulas que hubieran obtenido los mejores segundos lugares de las votaciones uninominales en orden descendente (artículo 267).

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

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

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

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

REFORMA 2002

En dicha reforma se estableció en el segundo numeral del artículo 265, que el CG debía señalar el porcentaje de la votación válida que le correspondiera a cada partido, independientemente de haber postulado candidaturas comunes o haber integrado alguna coalición.

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

En la asignación de diputados de RP, los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, consideraron que el IEEM debió tomar de manera conjunta a los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, los cuales contendieron en coalición en 2003. Al respecto, en el acuerdo 107 del Consejo General del IEEM, se establecía en la fracción XXVI, lo siguiente (Acta de Consejo General del IEEM, acuerdo 107, p. 48):

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

Así lo expresó el representante del PT, quien cuestionó la distribución de diputados de RP específicamente en el tema de la coalición PRI-PVEM (Acta de Consejo General del IEEM, acuerdo 107, p. 56):

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

El acuerdo fue aprobado por unanimidad (Acta de Consejo General del IEEM, acuerdo 107, p. 114) aunque en la sesión el consejero Miguel Ángel Juárez Franco comentó que estaba en contra y que emitiría un “voto particular” en el que destacaba la inexactitud de la aplicación del “resto mayor” (Acta de Consejo General del IEEM, acuerdo 107, p. 116).

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

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

CUADRO 23. ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE RP 2003

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

Fuente: Acta de Consejo General del IEEM y resolución del TEPJF.

LA INTEGRACIÓN DE DIPUTADOS DE RP EN EL CONGRESO MEXIQUENSE DE 2006

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

De acuerdo con el PRD, le corresponderían 22 diputaciones basados el convenio de coalición con el PT; el partido de la Revolución Democrática acusó al gobierno del Estado de México de “manipular la autoridad electoral para que no se convirtiera en la primera fuerza política de la entidad” (Macedo, 2005 p. 4A).

La asignación quedó como sigue: PAN 11, PRI 0, PRD 4, PVEM 9, PT 3, Convergencia 3 (Acta 266 del Consejo General del IEEM). La votación del acuerdo por parte de los consejeros del IEEM fue la siguiente: consejero Jorge Muciño Escalona, a favor; Dr. Gabriel Corona Armenta, a favor; consejero Bernardo Barranco Villafán, en contra; consejero Juan Flores Becerril, a favor; consejero Norberto López Ponce, en contra; consejero José Núñez Castañeda, a favor. Cuatro a favor, dos en contra (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEM, sesión extraordinaria 26 abril de 2006, p. 137).

De acuerdo con la opinión del Consejero Presidente, José Núñez Castañeda, en dicho Convenio de coalición no existía un señalamiento sobre cómo asignar las diputaciones de representación proporcional ni tampoco consideración sobre el asunto de los de primera minoría. Por lo cual el proyecto de acuerdo no podía otorgar un número mayor de diputados por dicho principio al PRD, puesto que no había un acuerdo sobre ello con el PT, a quien también se le asignaron los correspondientes escaños (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEM, Sesión Extraordinaria, 26 de abril de 2006, p. 137).

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

LA INTEGRACIÓN DE DIPUTADOS DE RP EN EL CONGRESO MEXIQUENSE DE 2009

El 10 de septiembre de 2009 la Ley Electoral fue reformada, aunque sin alterar lo relativo a la asignación de RP.

De acuerdo con el representante del PRD, hubo una asignación inadecuada de los escaños de RP, toda vez que la coalición del partido en el gobierno –PRI, PVEM, NA y PS– obtuvo un número de curules que les permitiría tener con 47.32% de la votación emitida, 65.3% del Congreso local (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEM, Sesión Extraordinaria, 15 de julio de 2009, p. 125). Además, criticó que se le asignara el mismo número de diputados al PRD que a Nueva Alianza, que no obtuvo ni siquiera 1.5% de la votación, lo cual

es uno de los requisitos que establece la legislación local para acceder a escaños por dicho principio.

El representante del PT, Joel Cruz Canseco, consideró que el proyecto aumenta el cociente de unidad de 1.33 a 2.77 para efectos del reparto proporcional, lo cual se encuentra en el convenio de coalición, el cual no puede estar encima de la propia ley (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEM, Sesión Extraordinaria, 15 de julio de 2009, p. 150).

Por otra parte, el consejero electoral Jesús Castillo Sandoval se pronunció en contra del acuerdo y criticó que el convenio de coalición encabezada por el PRI haya sido tomado como base del acuerdo y no lo establecido por la Ley Electoral local. En su intervención cuestionó que “a través del convenio de coalición se pretende asignar diputados de representación proporcional a los partidos que la integran, alrededor de 72%, y eso a mi modo de ver no tiene justificación [...] se ganó 53.33% de la Legislatura, pero darles 72% me parece que genera una sobrerrepresentación” (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEM, Sesión Extraordinaria, 15 de julio de 2009, p. 173).

En el mismo sentido, criticó que se le asignen diputados de RP a partidos que no alcanzaron el 1.5 por ciento de la votación, y terminó por calificar el acuerdo de ilegal (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEM, Sesión Extraordinaria, 15 de julio de 2009, p. 174).

Mientras que el consejero Juan Flores Becerril argumentó que el proyecto reunía los requisitos que señala la Ley, además de que siguen los pasos que se establecen en los artículos 264, 265 y 267 del Código electoral del Estado de México, por lo cual votó a favor del acuerdo (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEM, Sesión Extraordinaria, 15 de julio de 2009, p. 174).

En el caso del consejero Bernardo Barranco Villafán, argumentó en contra del proyecto por considerar que se conformaba una mega sobrerrepresentación, lo cual significaba un peligro para la democracia en el Estado y en el país (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEM, Sesión Extraordinaria, 15 de julio de 2009, p. 175).

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

En tanto, la consejera electoral Sayonara Flores Palacios, votó en contra del proyecto por considerar que la “regla establecida en la Ley, para hacer un ejercicio de representación proporcional, está construida, ya está hecha, pero no es precisa ni es tan clara como debiera ser y es necesario entonces reconstruirla, rehacerla” (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEM, Sesión Extraordinaria, 15 de julio de 2009, p. 179).

El consejero electoral Jorge Muciño Escalona votó a favor del proyecto, pues también consideró que los convenios de coalición son elementos contemplados en la legislación y “estos convenios de las coaliciones parciales fueron en su oportunidad aprobados por este Consejo General, lo cual no podemos desconocer, y sufren sus efectos legales” (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEM, sesión extraordinaria, 15 de julio 2009, p. 180).

Por último, el Consejero Presidente votó a favor del proyecto de Acuerdo sin emitir comentario al respecto, la asignación quedó como sigue: PAN 10, PRI 0, PRD 5, PT 3, PVEM 3, Convergencia 3, NA 5, PSD 1 (Acuerdo Sesión Extraordinaria del 15 de julio de 2009, CG 147/2009, p. 23).

El Acuerdo fue aprobado por cuatro votos a favor y tres en contra (Acuerdo Sesión Extraordinaria del 15 de julio de 2009, CG 147/2009, p. 183). Esta asignación no fue impugnada en el plano federal.

LA INTEGRACIÓN DE DIPUTADOS DE RP EN EL CONGRESO MEXIQUENSE DE 2012

El 25 de septiembre de 2010 fue reformado el artículo 267, el cual estableció que, tratándose de partidos coaligados, se integraría una

lista por partido político que incluyera a los candidatos postulados en lo individual, y en coalición de acuerdo con los convenios respectivos que, no habiendo obtenido la mayoría relativa, lograran el porcentaje más alto de votación minoritaria por distrito, ordenada en forma decreciente de acuerdo con los porcentajes de votación registrado para que el Instituto realizara la asignación.

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

En la asignación de 2012 hubo una crítica similar a la del 2009 debido al convenio de coalición que estableció el PRI con PVEM y NA, de acuerdo con Ricardo Moreno, representante de MORENA, era criticable que “el que hoy es Consejero Presidente, y en una discusión similar a ésta, con el mismo tema, con un Acuerdo similar, presentó un voto particular, un voto discordante con la mayoría sobre la aplicación de esta misma fórmula. Y hoy no lo hace” (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEM, Sesión Extraordinaria, 11 de julio del 2012, p. 81).

Mientras que el consejero electoral José Martínez Vilchis señaló que sería necesario revisar el sistema mediante el cual se asignan diputados de RP y considerar la importancia que se le otorga a los convenios de coalición (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEM, Sesión Extraordinaria, 11 de julio de 2012, p. 97):

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

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

EL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO
DE GUANAJUATO, 1994-2014*a) Contexto Político*

El contexto político en el cual surge el IEEG se enmarca en una amplia reforma política que integró el llamado “Consejo de la Comisión para la Reforma Política del Estado de Guanajuato”, (CORPEG) para superar el conflicto postelectoral de 1991, que dio lugar a la declinación del cargo del priísta Ramón Aguirre y al establecimiento de un interinato a cargo de Carlos Medina Plascencia, Presidente Municipal de León de 1989 a 1991 (primero de extracción panista, en ambos cargos), partido que se ostentaba como el verdadero ganador de las elecciones.

A partir de entonces, se planteó la necesidad de fortalecer el entramado institucional y ello pasaba necesariamente por sacar al gobierno de la dirección y organización de las elecciones estatales. Por lo anterior, se estableció un órgano electoral independiente, tomando como ejemplo el entonces Instituto Federal Electoral surgido en 1990.

Sin embargo, el IEEG fue más allá del modelo federal y estableció sus propias particularidades, que fueron bien recibidas en la entidad, una de ellas fue el establecimiento de “consejeros ciudadanos” y no “magistrados”, ni “electorales”. Esta distinción aludía que los miembros del Consejo General no tenían perfiles de abogados, ni profesionales de la materia, sino ciudadanos que predominantemente pertenecían a los sectores empresariales, como se verá más adelante.

La correlación de fuerzas políticas en Guanajuato cambió prácticamente de una hegemonía priísta a otra panista. De acuerdo con Rionda (2012), ello se debió principalmente a factores como: a) el desgaste de los gobiernos autoritarios priístas, (Rionda, 2012, p. 287) b) la conexión que logró establecer el PAN con sectores como los profesionistas y empresarios de clase media (Rionda, 2012, p.288), c) el arraigo de la ideología conservadora expresada en varios partidos políticos, de entre los que destaca el Partido Demócrata Mexicano (1979-1997) que llegó a gobernar en Guanajuato capital entre 1982-1985 [...] “al desaparecer terminó cediendo su votación y militancia

al PAN, así como su presencia en la mayor parte del estado” (Rionda, 2012, p. 288), y d) el arribo de la corriente *neopanista* (de entre ellos destacan Fox y Medina Plascencia) que surgió en la década de los años ochenta (alentada por figuras como Manuel Clouthier) “imponiendo nuevos métodos y estilos en la actividad política, más radicales, que contribuyeron de manera importante a la obtención de triunfos para ese partido” (Rionda, 2012, p.178).

La elección de 1991 “suscitó en Guanajuato uno de los procesos electorales de negociación postelectoral más controvertidos” (Rionda, 2012, p. 181), ya que, ante la declinación de Ramón Aguirre a la gubernatura, el Presidente de la República y líderes panistas negociaron un interinato panista. A partir de entonces la victoria del PAN en el cargo de gobernador ha sido ininterrumpida.

CUADRO 24. ELECCIÓN DE GOBERNADOR EN GUANAJUATO 1991-2012

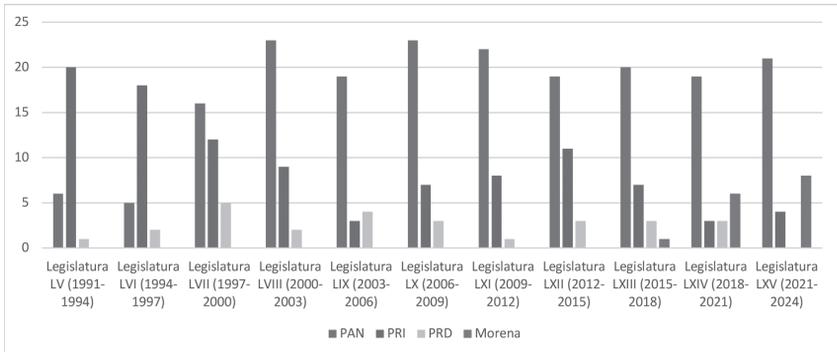
Gobernador	Partido	Periodo	Porcentaje de votación del primer lugar	Segunda fuerza electoral	Porcentaje de votación del segundo lugar
Ramón Aguirre Velázquez*	PRI	1991-1995	53.1	PAN	35.5
Vicente Fox Quesada	PAN	1995-2000	56.3	PRI	31.9
Juan Carlos Romero Hicks	PAN	2000-2006	56.5	PRI	34
Juan Manuel Oliva Ramírez	PAN-NA	2006-2012	61.8	PRI-PVEM	26.2
Miguel Márquez Márquez	PAN-NA	2012-2018	48	PRI-PVEM	41

*Interinato de Carlos Medina Plascencia.

Fuente: elaboración propia con datos del IEEG.

El apoyo electoral al panismo en el cargo de gobernador ha sido concomitante con el apoyo para el Congreso local. En la LV (1991-1994) y LVI (1994-1997) legislaturas los escaños eran 29 (18 de mayoría y 11 de RP) y a partir de la LVII (1997-2000) se ampliaron a 36 (22 de mayoría y 14 de RP). Es en la LVII Legislatura cuando el PAN se convierte en la primera minoría y de la LVIII (2000-2003) en adelante consiguió la mayoría al interior del Congreso local, como puede verse más adelante.

GRÁFICA 3.
ESCAÑOS OBTENIDOS POR PAN, PRD, PRI Y MORENA
EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO



Fuente: elaboración propia con datos del IEEG (ver anexo III).

b) Normativa Sobre la Conformación del Consejo General

Con la creación el IEEG se logró ofrecer confianza en los resultados electorales al ser un ente independiente de los poderes públicos.

En cuanto al número de consejeros, estos eran cuatro representantes del Poder Legislativo y uno del Ejecutivo y cinco consejeros ciudadanos, lo cual permaneció desde 1994 a 2014. Al siguiente año, con la transformación en OPLE se eliminaron las representaciones de los poderes públicos y el número de consejeros electorales quedó en seis más el presidente. Mientras que para los entes nominadores desde el primer código electoral se estableció que los consejeros ciudadanos serían propuestos por los tres grupos parlamentarios del Congreso

del Estado, pudiendo proponer hasta tres nombres cada uno y en la integración solo podrían elegirse dos del mismo partido como máximo, y los restantes, así como los suplentes serían propuestos por el gobernador del estado.

Para 2008, se modificó la propuesta de los consejeros ciudadanos concentrándose en el partido mayoritario, quien podría proponer a tres consejeros electorales y a un suplente. Ello permaneció inalterado hasta la reforma electoral de 2014, cuando se estableció que sería el INE quien elegiría a los integrantes de los OPLES. Por otra parte, el Congreso del Estado fue el ente que aprobó los nombramientos por las dos terceras partes de sus integrantes desde 1994 y hasta antes de la reforma electoral federal antes aludida. A partir de entonces fue el Consejo General del INE quien por el voto de ocho consejeros nombra a los consejeros de los OPLES.

En cuanto a la duración en el cargo, desde 1994 se estableció que fuera de cuatro años pudiendo ser reelectos por una sola ocasión, de acuerdo con la reforma de 2002. Mientras que a partir de 2015 se establece que durarán siete años en el cargo. En cuanto a la destitución, en 1994 se establecía que sería una comisión de justicia la encargada de decidir, misma que sería integrada por los representantes del Poder Legislativo y del Ejecutivo y por los rectores de las tres universidades con el mayor número de alumnos en la entidad. En 2008, se añadió que los ciudadanos, partidos y órganos electorales tendrían derecho de presentar solicitudes de remoción.

En 2015, la atribución se confirió al Consejo General del INE, quien podría iniciar el procedimiento si incurrieran en causas graves que se señalaron para los casos del IEDF e IEEM.

c) La Selección y Remoción de Consejeros Electorales

La integración del primer Consejo General del IEEG

De acuerdo con Luis Miguel Rionda, “Los trabajadores de la entonces Comisión eran de filiación partidista, la conformación del CG era en favor del PRI y, en tiempos del PAN, de igual manera aplicó dichas

ventajas. Aprovechó la inercia del gobierno anterior” (entrevista realizada por el autor al Dr. Luis Miguel Rionda, el 18 de agosto de 2016). Es decir, hubo un efecto de “adopción” de mecanismos heredados de la entonces hegemonía priísta de la que el nuevo partido en el gobierno, el PAN, se benefició y mantuvo.

Después de la aprobación de la Ley Electoral de 1994 que creó al IEEG se procedió con la designación de los consejeros ciudadanos encargados de dirigir al Instituto, lo cual se llevó a cabo el 15 de diciembre del mismo año. De acuerdo con Iovana Rocha Cano, las propuestas de los partidos políticos de los consejeros ciudadanos fueron (Rocha, 2011, p. 44):

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

De lo anterior se puede observar: Primero, que en la integración predominó el partido en el gobierno por proponer a tres de los consejeros ciudadanos y especialmente porque una de las dos propuestas del gobernador fue elegido Consejero Presidente del IEEG.

Segundo, los perfiles de los consejeros no necesariamente se relacionaban con la materia electoral, solo los dos impulsados por el PRI tenían experiencia dentro del IFE, mientras que de los tres impulsados por el PAN, dos tenían un perfil académico (Nieto Antúnez y José Ángel Córdova) y el tercero provenía del sector empresarial (Hugo Villalobos).

Sobre el predominio de los empresarios en el Consejo General, Luis Miguel Rionda considera que (entrevista realizada por el autor al Dr. Luis Miguel Rionda, el 18 de agosto de 2016):

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

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

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

CUADRO 25. INTEGRACIÓN DEL CONSEJO GENERAL 1994
DICIEMBRE-SEPTIEMBRE 1997

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

*Sustituido por Jorge Negrete Quintana, cercano al PRI. Suplentes: Enrique. Dorantes Díaz y Antonio Morfín Villalpando (propuestos por el PAN).

Fuente: elaboración propia con información hemerográfica.

Ahora bien, “como representante del Ejecutivo fue designado Francisco Ramírez Valenzuela, y de las fracciones parlamentarias del Legislativo: Alberto Cifuentes del PAN, Alejandro Lara y Eduardo Knapp del PRI, y Víctor Quiroga del PRD y los pertenecientes a los partidos políticos Ma. Luz Orozco y Carlos Sheffler del PRD” (*Memoria del proceso electoral extraordinario para elegir Gobernador del Estado de Guanajuato*, 1995).

Al interior del Consejo se produjo la primera renuncia de un consejero en marzo de 1995, nos referimos a Guerra Aguilera, debido a diferencias con los demás integrantes, ya que él consideraba que los demás no contaban con el nivel requerido para ejercer dicho cargo (Rocha, 2011, p. 63):

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

Además del consejero Guerra, otro integrante del Consejo, presentó su renuncia ante el Congreso del estado, aunque posteriormente la retiró Francisco Javier Cruz Olivares. Ello, sin embargo, fue sintomático de una relación conflictiva entre los consejeros, especialmente porque se trata de los dos que fueron impulsados por el PRI. Mientras que el motivo por el cual no abandonó el cargo fue la presión del diputado Francisco Arrollo, quien consiguió su permanencia (Rocha, 2011, p. 66).

Por otra parte, en el primer Consejo se presentó la renuncia al cargo del Consejero Presidente, debido al revés que tuvo el Instituto respecto a la asignación de diputados de representación proporcional de 1997 por el Tribunal Electoral local. De acuerdo con la legislación, el número de plurinominales estaría sujeto a una fórmula matemática que para su aplicación, los consejeros del IEEG fueron asesorados por el Centro de Investigaciones en Matemáticas (CIMAT). Las diputaciones que propuso el Consejo eran 31, mientras que los partidos

políticos demandaron incrementar el número de diputados de representación proporcional lo máximo posible; es decir, 36 diputados.

Luego de que la resolución del Tribunal Electoral confirmara el deseo de los partidos de aumentar el número de diputados a 36, el Consejero Presidente decidió abandonar el Consejo por considerar que se había vulnerado un acuerdo entre el Consejo y los partidos para la asignación de diputados de representación proporcional (Rocha, 2011, p. 132):

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

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

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

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

En conclusión, la decisión de abandonar el cargo de Consejero Presidente del IEEG tuvo como justificación la falta de cumplimiento del acuerdo al que llegaron al plantear la integración de 31 diputados con

los partidos políticos. Lo anterior dio lugar a que se impugnara dicha decisión en el Tribunal local y que posteriormente se cambiara la decisión.

La Integración del Segundo Consejo General del IEEG

CUADRO 26. INTEGRACIÓN DEL CONSEJO GENERAL 1998 SEPTIEMBRE-JUNIO 2002

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

*Sustituido por Roberto Hernández Pérez.

Suplentes: José Lomelí Origel y Marco Emilio Vargas Islas.

Fuente: elaboración propia con información hemerográfica.

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

Mientras que Juan Aboytes Pizano, Guillermo González y Teresita de Jesús Rendón Huerta Barrera fueron nombrados propietarios, elegidos de entre nueve propuestas en el Congreso del Estado formuladas por el PRI, PAN y PRD (*El Sol del Bajío*, viernes 11 de diciembre de 1998, pág. 4A).

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

La Integración del Tercer Consejo General del IEEG

CUADRO 27. INTEGRACIÓN DEL CONSEJO GENERAL 2002 JUNIO-ENERO 2004

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

S/d: sin dato.

Suplentes: José Lomelí Origel.

Fuente: elaboración propia con información hemerográfica.

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

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

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

Integración del Consejo General del IEEG de 2004

CUADRO 28. INTEGRACIÓN DEL CONSEJO GENERAL 2004-2008

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

Fuente: elaboración propia con información hemerográfica.

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

Mientras que el 22 de diciembre de 2006 se ratificó a Santiago Hernández Ornelas y se designó a José Refugio Lozano Loza como Consejero Propietario. El nombramiento de dichos consejeros se realizó en una acalorada sesión debido a la premura con la que fue convocada: “sin estar en agenda, los trabajos de la Comisión de Asuntos Electorales iniciaron a las 9 de la mañana con la ausencia de la diputada Botello y la asistencia de los legisladores panistas Tovar Torres, Eduardo Luna Elizarrarás y Leopoldo Torres Guevara, así como el perredista Rodríguez Gómez” (Rocha, 2011, p. 136).

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

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

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

Integración del Consejo General del IEEG de 2008

CUADRO 29. INTEGRACIÓN DEL CONSEJO GENERAL 2008 ENERO-DICIEMBRE 2010

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

*Suplido por Lic. Víctor Alejandro Hernández Romero.

Fuente: elaboración propia con información hemerográfica.

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

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

En enero de 2009 revocan el nombramiento de José Argueta Acevedo y se ordena reponer el procedimiento, motivo por el cual el consejero suplente Víctor Alejandro toma su lugar: “la postulación de Argueta Acevedo no surgió de una terna como lo establece el artículo 56 de esa normatividad, sino como el único propuesto en el dictamen de la Comisión de Asuntos Legislativos aprobado a fines de noviembre pasado” (*Proceso*, 21 enero 2009).

Integración del Consejo General del IIEEG de 2010

CUADRO 30. INTEGRACIÓN DEL CONSEJO GENERAL
DICIEMBRE 2010-DICIEMBRE 2014

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

*Sustituido por Armando Trueba Uzeta.

Suplentes: Joel Hernández Domínguez y Víctor Alejandro Hernández Romero.

Fuente: elaboración propia con información hemerográfica.

El 16 de diciembre del 2010, derivado de la propuesta del grupo parlamentario del PT-PRD, José Refugio Lozano Loza es ratificado como Consejero Ciudadano Propietario. El mismo partido propuso a Jaime Torres Soto (restaurantero). Mientras que Joel Hernández Domínguez es propuesto por el grupo parlamentario del PRI (académico de la Universidad Iberoamericana).

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

En octubre 2012, es designado como Consejero Ciudadano Propietario Armando Trueba Uzeta promovido por el grupo parlamentario del PRI, junto con Santiago López Acosta, Eduardo Aboytes, siendo los tres abogados. “En la segunda sesión de la presente legislatura, con 26 votos a favor de Trueba Uzeta, dos hacia Eduardo Aboites, uno para Santiago López Acosta y seis votos nulos, se le dio el cargo al primero” (Ávila, 2012).

Por otra parte, en diciembre de 2010 se eligió Laura Villanueva como consejera del IEEG, impulsada únicamente por el PVEM y no como lo marcaba la legislación electoral a través de un consenso de las minorías que conforman el congreso (Chavolla, 2011):

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

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

Por lo anterior, se repuso el procedimiento, en donde el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México y las representaciones parlamentarias de los partidos de la Revolución Democrática, de Convergencia y de Nueva Alianza de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, presentaron la

siguiente terna para integrar el Consejo Ciudadano del IEEG: Lic. Mario Emilio Vargas Islas, Dr. Luis Miguel Rionda Ramírez y C.P. Víctor Manuel Domínguez Aguilar, este último fue designado el 30 de mayo de 2011, con 28 votos a favor de los 36 diputados presentes en la sesión.

Dicha designación, no obstante, fue sometida a Juicio de revisión constitucional promovido por el PRD respecto a la designación de Domínguez Aguilar en sustitución de Laura Villanueva Franco, mismo que fue declarado infundado por el Tribunal Electoral local, como se expresa a continuación (Juicio de Revisión Constitucional Electoral, SUP-JRC-0137-2011, 6 de julio de 2011):

[...] deviene infundado el motivo de inconformidad formulado por el Partido de la Revolución Democrática, mediante el cual, propiamente, controvierte la designación de Víctor Manuel Domínguez Aguilar como Consejero Ciudadano Propietario del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, sobre la base de que se contravienen los principios de transparencia e imparcialidad, toda vez que el referido ciudadano mantiene vínculos cercanos con el Gobernador del Estado de Guanajuato, con el Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional y con un ex funcionario partidista del referido Comité, lo cual supuestamente acredita con diversas notas periodísticas.

d) Asignación de diputados de Representación Proporcional

La integración de diputados de RP en el Congreso, 1997

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

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

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

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

FIGURA 3. FÓRMULA PARA DISTRIBUIR DIPUTADOS DE RP

$$\sum_{i=1}^m \left| \frac{r_i}{q_i} - 1 \right|$$

$$r_i = \frac{N_i + M_i}{D}$$

Fuente: figura tomada del CIPEG artículo 281.

Donde

- q_1 es la proporción de votos obtenidos por el partido i .
- N_i es el número de distritos ganados por el partido i en la jornada electoral con el porcentaje de votación q_1 .
- M_i es el número de diputados de representación proporcional que hasta 12 se le pueden asignar al partido i .
- N es el número total de los distritos que obtuvieron los partidos con votación mayor o igual al 3 por ciento, esto es a lo más 22, y es igual a la suma de todos los N_i .
- M es el número total de los diputados de representación proporcional asignados a todos los partidos con más de 3 por ciento, este número es a lo más 12 y es igual a la suma de todos los M_i .
- D es el número de diputados de asignación proporcional que hasta 2, se asignan a los partidos con votación mayor que 1.5 por ciento y menor que 1.5 y menor que 3 por ciento.

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

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

Cabe decir que en la legislación se contemplaba la posibilidad de que el Congreso quedara integrado hasta por 36 diputados, lo cual significa que en la asignación de RP se podría ir de 31 a 36, dependiendo del acuerdo que establecieran los consejeros.

En la sesión de asignación se cuestionó que en la Ley Electoral no estuviera definida algunas de las variables para realizar la operación matemática, así como tampoco se establecía si se debía considerar o no la votación de candidatos no registrados. La representante del PVEM señaló que su partido merecía una diputación más debido a que obtuvo más de 3% de la votación por lo que rebasaba el 1.5, el cual era suficiente para obtener una diputación (Acta de Sesiones de Consejo General del IEEG, 26 de agosto de 1997).

El consejero José Ángel Córdova señaló que el valor de *m* minúscula es el relativo a los partidos que rebasaron 3% de la votación para tener derecho a diputaciones de RP, de acuerdo con el artículo 44 de la Constitución Estatal (Acta de Sesiones de Consejo General del IEEG, 26 de agosto de 1997, p. 7).

El representante del PDM comentó que la Ley Electoral fue diseñada en su momento por PAN y PRD, quienes no esperaban por una parte ganar tanto y por otra perder tanto, como pasó en las elecciones inmediatas anteriores. Además, consideró que su partido estaba sub representado, pues obtuvo más del 1.5% de la votación que, de

acuerdo con la Ley Electoral, es suficiente para acceder a un diputado de RP (Acta de Sesiones de Consejo General del IEEG, 26 de agosto de 1997, p. 12).

La asignación de diputados fue aprobada por unanimidad (Acta de Sesiones de Consejo General del IEEG, 26 de agosto de 1997, p. 17). La distribución quedó del siguiente modo: PRI 4, PRD 2, PT 1, PVEM 1 y PDM 1. Es decir, nueve de RP y 22 de mayoría. Sin embargo, esta decisión fue apelada en el Tribunal Electoral Estatal.

CUADRO 31. ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE RP IEEG Y TEEG

Partidos	IEEG	TEEG
PAN	0	2
PRI	4	6
PRD	2	3
PDM	1	1
PT	1	1
PVEM	1	1
Total	9	14

Fuente: elaboración propia con información de los organismos electorales.

Con lo cual PAN, PRI y PRD ganaban más diputaciones. Los primeros dos más y el último uno más. Con lo cual el PAN confirmaba su posición de primera minoría, con 16 de los 36 escaños.

La Integración de Diputados de RP en el Congreso en 2000

El 25 de octubre de 1999 se reformó el artículo 281 del Código Electoral para introducir la precisión de las variables de la fórmula para el cálculo de los plurinominales: “m” es el número de partidos políticos que obtuvieron más de 3% de la votación, “i” es el índice para cada partido y toma valores desde 1 hasta M, “ri” es la proporción de diputados por ambos principios del partido “i”.

La asignación de diputados quedó de la siguiente manera: PAN 1, PRI 9, PRD 2, PVEM 1, PAS 1 (Acta de Sesión Extraordinaria n. 32 del CG del 11 de agosto de 2000, p. 2).

La Integración de Diputados de RP en el Congreso en 2003

El 30 de julio de 2002 se reformó la legislación electoral del estado y, específicamente, en lo concerniente a las diputaciones plurinominales. El artículo 278 establecía que aquellos partidos que no obtuvieran constancias de mayoría deberían encontrarse entre 2 y 3%. Además, establecía la puntualización de aquellas fórmulas comunes que hubieran obtenido la mayoría, sería considerada en favor del partido por el cual se hubiera manifestado el candidato al momento del registro.

Mientras que en el artículo 281 se estableció que en ningún caso un partido político podría contar con más de 25 diputados por ambos principios y su porcentaje de diputados debería aproximarse lo más posible a su votación obtenida, lo cual sería calculado con la siguiente fórmula:

FIGURA 4. FÓRMULA PARA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE RP

$$PD = \frac{100 \times s}{36}$$

$$PV = \frac{100 \times v}{T}$$

Fuente: artículo 281, CIPEG, 2002

Donde

- PD es el porcentaje de la suma de diputados de un partido por ambos principios respecto a 36,
- s Es la suma de los diputados de un mismo partido por ambos principios,
- PV Es el porcentaje de la votación de un partido respecto al total de la votación válidamente emitida,
- V Es el número de votos que obtuvo un partido,
- T es el total de la votación válidamente emitida,
- D Es la diferencia calculada para cada partido entre su porcentaje

de diputados respecto a 36 y su porcentaje de la votación válidamente emitida.

- El total de la votación válidamente emitida se obtiene restando de la votación total emitida, los votos nulos y los correspondientes a candidatos no registrados.

En el Artículo 282 se estableció que los dos diputados, que en su caso no hubieran sido asignados a los partidos comprendidos entre 2 y 3% sin haber ganado algún distrito de mayoría, serían otorgados al partido que hubiera obtenido la mayoría de las constancias en los distritos uninominales, aun cuando con ello rebase la relación de porcentaje entre votación obtenida y el número de curules por ambos principios; en caso de que el partido político no tuviera la mayoría relativa de los miembros del Congreso, se le podrá asignar las dos diputaciones.

En la asignación de 2003, el representante del PRI cuestionó el límite de la sobrerrepresentación tolerado por la Ley Electoral, la cual estaba contemplada en la correspondiente ley federal en ocho por ciento, aunque en la legislación local no existía claridad sobre el tema.

Mientras que el representante del PRD cuestionó que al PAN se le sobrerrepresente: el PAN, cuando saca 43.51% de la votación, obtiene 23 diputados, lo que habla de una sobrerrepresentación de alrededor de veinte puntos (Acta de Sesiones de Consejo General del IEEG, 13 de agosto de 2003, p. 4).

De acuerdo con el representante del Partido de la Sociedad Nacionalista, la representación proporcional debería estar limitada a los partidos políticos minoritarios que no tuvieran representación (Acta de Sesiones de Consejo General del IEEG, 13 de agosto de 2003, p. 5).

El acuerdo fue aprobado por unanimidad (Acta de Sesiones de Consejo General del IEEG, 13 de agosto de 2003, p. 11). La distribución se realizó de la siguiente manera: PAN 1, PRI 6, PRD 3, PT 1, PVEM 3.

La Integración de Diputados de RP en el Congreso en 2006

La asignación de diputados de RP fue la siguiente: PAN 1, PRI 7, PRD 3, PT 1, PVEM 2 lo cual fue aprobado por unanimidad (Acta de Sesiones de Consejo General del IEEG, 30 de agosto de 2006, p. 7).

La Integración de Diputados de RP en el Congreso en 2009

El 2 de septiembre de 2008, el CIPEEG fue sometido a reforma sin que se modificaran los artículos relativos a la asignación de RP.

De acuerdo con el representante del PRD, la fórmula matemática empleada para calcular la distribución de los diputados de RP es una que “cada tres años genera, desde nuestro punto de vista, una sobre-representación y una subrepresentación [...] A esta elección, en un primer momento distribuimos dos, en un segundo momento tres, y en un tercer momento nueve; así está planteado en la Ley, así están planteadas sus fracciones” (Acta de Sesiones de Consejo General del IEEG, 7 de agosto de 2009, p. 41).

Además, cuestionó la desproporción que existe entre los votos necesarios para conseguir una diputación de RP entre los diferentes partidos (Acta de Sesiones de Consejo General del IEEG, 7 de agosto de 2009, p. 43):

[...] Resulta que un diputado del PRI, no hago mención de Acción Nacional porque no entra al juego de la representación, ahora sí no entró, pero un diputado del PRI equivale, según ya el análisis, según la aplicación, a cincuenta y nueve mil quinientos cuatro votos, eso representa un diputado del PRI; un diputado del Verde equivale a sesenta y siete mil novecientos ochenta y siete votos, cuesta más, equivale a más votos; Convergencia equivale, un diputado de Convergencia equivale a treinta y nueve mil trescientos cuatro votos; el diputado de Nueva Alianza equivale a cuarenta y seis mil setecientos veintitrés votos; Y uno del PRD, equivale a ciento cuarenta y un mil ochocientos setenta y tres votos. De aquí que hay un atentado al principio de equidad, no hay una justa distribución proporcional en cuanto a debería ser la integración de la representación en el Congreso.

En su intervención, el presidente del Consejo manifestó: “Ojalá que su diputado, que es el que puede actuar para modificar estas cosas, lleve a cabo esas gestiones en la próxima legislatura [...] no somos el Poder Legislativo, por eso yo espero que su representación en la Cámara sí lo haga, nosotros aquí no podemos hacer nada” (Acta de Sesiones de Consejo General del IEEG, 7 de agosto de 2009, p. 43).

El acuerdo fue aprobado por unanimidad (Acta de Sesiones de Consejo General del IEEG, 7 de agosto de 2009, p. 44), y la distribución se realizó de la siguiente manera: PAN 0, PRI 8, PRD 1, PVEM 3, Nueva Alianza 1, Convergencia 1.

LA INTEGRACIÓN DE DIPUTADOS DE RP EN EL CONGRESO EN 2012

El 16 de diciembre de 2010 fue reformado el CIPEEG, en el cual se derogó el artículo 283 bis, relativo a la manera de contabilizar los votos de las candidaturas comunes. Mientras que a reforma del 6 de octubre de 2011 alteró los artículos relativos a la asignación de diputados plurinominales.

La asignación de diputados de RP quedó como sigue: PRI 8, PRD 3, PVEM 2, NA 1 por unanimidad (Acta de Sesiones de Consejo General del IEEG, 4 de septiembre de 2012, p. 2).

EL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE VERACRUZ 1994 A 2014

a) Contexto político

En Veracruz el impacto de las reformas electorales federales de 1990 y 1994 permitieron que se conformara un nuevo instituto que sustituyera a la entonces Comisión Estatal Electoral. Sin embargo, debido a la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, se sancionaron varios sesgos a favor de éste en la Ley Electoral y sus sucesivas reformas.

El Instituto Electoral Veracruzano (IEV) surge con la Ley Electoral del 6 de octubre de 1994, como un Organismo Público Autónomo

mo bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad (artículo 130).

El Partido Revolucionario Institucional gobernó el estado de Veracruz desde que existen elecciones constitucionales y hasta el periodo que correspondió a la administración de Javier Duarte Ochoa (2010-2016). En el cuadro siguiente se puede observar que en las primeras dos elecciones los márgenes entre el primer y segundo lugar eran considerables, de 54.8% en la elección de 1992 y de 21.9% en 1998, mientras que en las últimas dos elecciones para el cargo de gobernador se ha estrechado la diferencia entre el primer y segundo lugar: en la elección de 2004 fue de solo 1.3% y en 2010 de 2.55%.

CUADRO 32. ELECCIÓN DE GOBERNADOR EN VERACRUZ 1992-2010

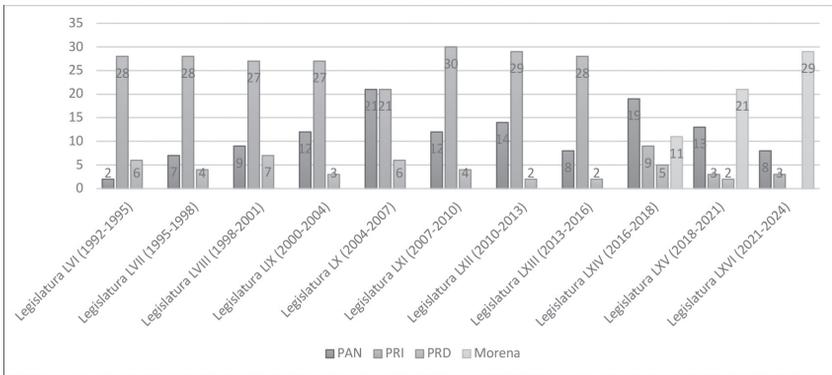
Gobernador	Partido	Periodo	Porcentaje de votación del primer lugar	Segunda fuerza electoral	Porcentaje de votación del segundo lugar	Diferencia entre el primer y segundo lugar
Patricio Chirinos Calero	PRI	(1992 - 1998)	69.7	PRD	14.9	54.8
Miguel Alemán Velasco	PRI	(1998 - 2004)	49	PAN	27.1	21.9
Fidel Herrera Beltrán	PRI/ PVEM/ PRV	(2004 - 2010)	35	PAN	33.7	1.3
Javier Duarte de Ochoa	PRI/ PVEM/ PRV	(2010 - 2016)	43.54	PAN/ PANAL	40.99	2.55

Fuente: elaboración propia con datos del IEV.

Mientras que en la siguiente gráfica se muestra la evolución de la integración del Congreso veracruzano de la LVI Legislatura (1992-1995) a la LXIII Legislatura (2013-2016) en donde se observa el predominio del PRI salvo en la LX Legislatura (2004-2007) cuando el PAN obtuvo el mismo número de diputados que el tricolor.

En las siguientes tres Legislaturas LXI (2007-2010), LXII (2010-2013) y LXIII (2013-2016), el Revolucionario Institucional recuperó la mayoría, pues obtuvo en la primera 30, en la segunda 29 y en la tercera 28, respectivamente. En los subsecuentes dos periodos, LXIV (2016-2018) y LXV (2018-2021) el PAN y Morena obtienen más diputados que el PRI, y éste último se convierte en la primera minoría en la LXV y la LXVI Legislaturas, como se observa en la siguiente gráfica.

GRÁFICA 5. CONFORMACIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ CONSIDERANDO A LOS PARTIDOS PAN, PRI, PRD Y MORENA



Fuente: elaboración propia con datos del IEV (ver anexo III).

b) Normativa Sobre la Conformación del Consejo General

El Instituto Electoral Veracruzano (IEV) surge con la Ley Electoral del 6 de octubre de 1994 como un Organismo Público Autónomo bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad (artículo 130).

Respecto a la autonomía jurídica y administrativa, el Instituto contaba con la atribución para expedir reglamentos interiores necesarios para su funcionamiento, lo cual permaneció inalterado en el periodo mencionado. Mientras que la autonomía financiera no estaba sancionada debido a que el Consejero Presidente era el encargado de

realizar el anteproyecto que presentaba al CG para remitirlo al Congreso del Estado, lo que permaneció sin modificaciones.

En 1994 el CG se integraría:

- I. Por un comisionado de cada partido político que participe en el proceso electoral respectivo, que tendrá derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo General, salvo que el partido correspondiente no hubiere obtenido al menos el uno punto cinco por ciento de la votación total emitida a nivel estatal en la elección inmediata anterior, según sea el caso, de diputados de mayoría relativa o de Ayuntamientos, en cuyo caso su Comisionado sólo tendrá derecho a voz; y
- II. Por comisionados ciudadanos, con derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo, en número igual al de los comisionados con derecho a voto que puedan designar los partidos políticos. Por cada comisionado ciudadano o de partido político propietario ante el Consejo General se nombrará a un suplente (artículo 133).

Esta integración se asemeja a la que prevaleció en la entonces Comisión Federal Electoral, previa al surgimiento del IFE, en donde existían representantes de partidos en proporción a las elecciones de diputados con voz y voto. En dicha Comisión, la representación del partido en el poder era siempre mayoritaria. En el caso de la legislación veracruzana, se disponía que cada partido tuviera la posibilidad de designar a un consejero con voz y voto y el número de éstos sería idéntico al de los consejeros ciudadanos, además de que el presidente sería electo de entre éstos últimos.

Lo anterior significa que los partidos consensuaron llevar su influencia al interior del Consejo General, además de acaparar la facultad de nominación y de manera indirecta la selección que se llevaría a cabo en el Congreso local, así como la destitución (artículos 133 y 134). Es decir, el diseño institucional del CG permitió que los partidos controlaran la conformación del máximo órgano de dirección y con ello se reducía la posibilidad de actuar de manera imparcial.

Por lo que toca a los requisitos para acceder al cargo se señalaba (artículo 135, II, III, V, VII):

Poseer título profesional o formación equivalente y conocimientos en materia político electoral,

No haber tenido cargo alguno de elección popular en los seis años inmediatos anteriores a la designación,

No desempeñar ni haber desempeñado cargos de dirigencia en los comités nacionales, estatal o municipales, o equivalentes, de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación,

No desempeñar empleo o cargo de la Federación, del estado, de los municipios o de los partidos políticos, salvo los que posean carácter docente o académico.

En relación con la exigencia de título profesional, se apartaba de la exigencia que el entonces COFIPE de 1990 estableció para sus integrantes fueran exclusivamente abogados, e incluso se consideraba una “formación equivalente” al título profesional. La integración con perfiles distintos al de abogado, se considera una expresión de pluralidad, pues permite a cualquier miembro de la sociedad formar parte de este órgano. La prohibición respecto a quienes ejerzan cargos de elección popular, partidistas y de la Federación, apuntan hacia la imparcialidad de los perfiles, pues en los dos primeros se podría considerar que tienen una predilección por el partido en el que militaba o aquél que lo impulsó para aspirar a un cargo.

En la reforma de 2000, se cambió la manera de integración del CG, se definió el número de consejeros electorales que era variable en las dos leyes electorales anteriores, el cual se estableció en “cinco consejeros electorales con derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo General; un representante por cada uno de los partidos políticos que cuenten con registro, con derecho a voz, pero sin voto” (artículo 83). Es decir, hubo un avance considerando la independencia del Consejo respecto a los partidos quienes ya no tendrían la facultad de voto el cual se volvió exclusivo de los consejeros electorales.

También se cambió a los grupos parlamentarios como entidades nominadoras exclusivas de los aspirantes a consejeros electorales para incluir además a los “órganos directivos estatales de los partidos políticos” (artículo 84), dejando a la Legislatura la aprobación por las dos terceras partes de sus miembros presentes. La duración en el encargo

también se cambió para quedar en “tres años y podrán ser reelectos por una sola vez” (artículo 88). Un tema novedoso para la reforma en comento, fue la previsión de la destitución de algún consejero, la cual se realizaría por las dos terceras partes del Congreso, de acuerdo con el artículo 88.

Sobre los requisitos de elegibilidad se cambió el relativo a la formación en el que se eliminaba la posibilidad de acreditarla con una “formación equivalente” a la licenciatura, estableciendo ésta y a la experiencia en materia electoral (artículo 85, III). Por otra parte, se redujo la prohibición de haber tenido cargo de elección popular de seis a tres años inmediatos a la designación (artículo 86 II). En lo relativo a haber tenido cargo de dirigencia nacional, estatal o municipal en algún partido político, se aumentó la restricción de tres a cinco años inmediatos anteriores a la designación (artículo 86 III). Mientras que, en la prohibición de haber sido servidor público, se eliminó lo relativo a los partidos políticos para quedar como sigue: “servidores públicos del estado, de la federación o de los municipios en ejercicio de autoridad” (artículo 86 VII).

En 2004 hubo una reforma que significó un importante menoscabo de la autonomía del IEV. En particular modificaba la integración del Consejo General, para quedar como sigue:

En los años en que no se celebren procesos electorales, el Consejo General se integrará con los representantes de los partidos políticos registrados y será presidido por el Secretario Ejecutivo, todos con derecho a voz y voto, a efecto de ejercer exclusivamente las atribuciones señaladas en las fracciones I, VI en lo referente al otorgamiento de registro de los partidos, agrupaciones y asociaciones políticas; las de las fracciones VIII, XII, XIV en lo relativo a los trabajos técnicos para la preparación, organización y desarrollo de los plebiscitos y referendos, y las de las fracciones XXIX, XXXII, XXXIII, todas las del artículo 89 de este Código (art. 83)

Además, se estableció que “durarían el período que comprende el proceso electoral para el cual fueron designados. En caso de ausencia definitiva será llamado el suplente que corresponda” (artículo

88). Sin embargo, el año inmediato posterior se presentó la Acción de inconstitucionalidad 3/2005 promovida por el PRD, que regresó la integración de cinco consejeros electorales con voz y voto y representantes de los partidos con voz, pero sin voto (artículo 83). En el mismo sentido, fue modificado el periodo de integración que se fijó en tres años y podrían ser reelectos por una sola vez para el periodo inmediato posterior (artículo 88).

Mientras que la reforma del 22 de diciembre de 2008 contemplaba que el Consejo General “no podría estar integrado por más del 60% de consejeros de un mismo género” (artículo 113). Mientras que en los entes que se encargaban de nominarlos, cambió de ser los grupos parlamentarios y los comités directivos estatales para quedar encomendado a los “partidos políticos previa consulta a la sociedad” (artículo 114). También se cambió el periodo en funciones para quedar en seis años y podrían ser reelectos una sola vez.

Los consejeros electorales durarían en su encargo nueve años, se renovarían en forma escalonada sin reelección (artículo 118). Así como lo relativo a las destituciones de los integrantes del Consejo General dejó de ser facultad del Congreso del estado para quedar sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, previsto en el título quinto de la Constitución estatal (artículo 118).

Sobre las facultades, el CG del IEV no contaba con la de distribución, si bien a partir de 2006 se estableció que era el encargado de formular el estudio, la atribución recaía en el Congreso local. Es importante considerar que de ello depende la distribución equitativa entre escaños y votos, y de manera particular puede ayudar a que un partido gane o pierda fuerza de acuerdo con la conformación de sus límites (*Gerrymandering*). Por lo cual, el hecho de que esta atribución recaiga en una autoridad política, puede dar lugar a una asignación *ad hoc*.

Finalmente, es de destacar que desde 2006 el IEV incorporó una Contraloría dependiente del CG, lo cual permaneció inalterado en el periodo de estudio. En 2008 se especificó que la elección sería por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del CG y las universi-

dades del estado tendrían la posibilidad de proponer a los candidatos para ocupar dicho cargo. Es importante mencionar que, al quedar en manos del propio CG, la designación puede estar basada en criterios de profesionalismo y sin llevar el riesgo de intromisión cuando depende del Congreso su nominación y aprobación.

c) Selección y Remoción de Consejeros

La Integración del Primer Consejo General del IEV

El 7 de febrero de 1995 se eligieron a los integrantes del primer CG del IEV, en el cual se preveía la existencia de comisionados de partidos políticos con voz y voto.

En la sesión en que se nombraron a los consejeros, la diputada perredista Mariana Aguilar López, se inconformó por considerar que es propuesta oficial y no de los partidos políticos que “no hace más que ponernos ante la posibilidad de entrar al nuevo proceso electoral para diputados locales, en un escenario de inconformidades con quienes dirijan los órganos electorales” (Carrillo, 1995, p. 6).

La legisladora objetó la designación del Dr. Juan Schuster Fonseca, debido a que “es viejo militante del PRI” destacado desde la universidad en su extrema relación no únicamente con el partido oficial, sino también con los niveles de gobierno estatal” (Carrillo, 1995, p. 6).

La designación recayó en los siguientes ciudadanos:

CUADRO 33. PRIMER CONSEJO GENERAL DEL IEV 1995

Comisionado presidente	Juan Schuster Fonseca
Comisionado ciudadano	Leopoldo Alafita Méndez
	Ernesto Gerardo Fernández Panes
	Orestes Eugenio Pérez Cruz
	Julio César Sosa Miros

Comisionado de partido político	Jesús González Arellano (PAN)
	Fernando Vázquez Maldonado (PRI)
	Antonio Luna Andrade (PFCRN)
	Marco Antonio Torres Maya (PT)
	Adán Jonas Hernández (PVEM)

Fuente: elaboración propia con información de *El Dictamen*, 8 de febrero 1995.

La designación fue hecha por la LVI Legislatura “con el voto favorable de los diputados del PAN, PRI PRD y PFCRN, sin que hubiera ningún voto en contra” (*El Dictamen*, 10 de febrero de 1995, p. 10). En particular destacó que, en la formación de los cinco comisionados ciudadanos, dos de ellos contaban con doctorado y otros dos con maestría y uno más solo con licenciatura (*El Dictamen*, 10 de febrero de 1995, p. 10):

Julio César Sosa Mirós era doctor en Derecho con especialidad en Finanzas Públicas e Impuestos por la Universidad de París, Sorbonne Nouvelle, París, Francia;

Juan Schuster Fonseca, era doctor en Sociología por la Universidad de París, Sorbonne Nouvelle, París, Francia;

Leopoldo Alafita Méndez, licenciado en Historia por la Universidad Veracruzana y estudios de Maestría en la UNAM;

Ernesto G. Fernández Panes, licenciado en Economía por la Universidad Veracruzana y maestría en Docencia por la Universidad Iberoamericana;

Orestes Eugenio Pérez Cruz, egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana.

Cabe señalar que, de acuerdo con el Dr. Leopoldo Alafita, la designación fue resultado de “una negociación, cada partido llegaba con sus candidatos y se hacía una distribución de acuerdo con la representación que tenían en el ámbito electoral en elecciones anteriores” (entrevista al Dr. Leopoldo Alafita, realizada por el autor, el 6 de marzo de 2019).

En relación con su designación, el proceso fue: “me propusieron miembros del PRD, los cuales venían del grupo del Ing. Heberto Cas-

tillo. Quienes por la formación magisterial tuvieron conocimiento de mí, mi carta de presentación era participar en algunos medios locales de manera independiente” (entrevista realizada por el autor al Dr. Leopoldo Alafita, el 6 de marzo de 2019).

El entonces comisionado ciudadano Leopoldo Alafita, señaló en una entrevista que en el gobierno de Miguel Alemán hubo un intento de trastocar la independencia de los integrantes del Consejo General pidiendo su renuncia (entrevista realizada por el autor, el 6 de marzo de 2019):

Miguel Alemán llega al gobierno del estado pidiendo la renuncia de los integrantes del Consejo, nos hizo una acusación de carácter legal, nos llevaron a indagatorias por habernos negado a presentar la renuncia. Ahí inició un camino de una construcción difícil de organismos independientes que buscaban real autonomía. Lo que él quería era imponer afines, tener el control del CG.

CUADRO 34. SEGUNDA INTEGRACIÓN DE CONSEJO GENERAL DEL IEV 1997

Comisionado presidente	Francisco Montfort Guillen
Comisionado ciudadano	Ernesto G. Fernández Panes
	Leopoldo Alafita Méndez
	Juan Schuster Fonseca
	Sara Solano Torres
Comisionado de partido político	Alejandro Cossío Hernández (PAN)
	Lázaro Galarza Granados (PRI)
	Donato Flores Soto (PRD)
	Antonio Luna Andrade (FCRN)
	Ezequiel Flores Rodríguez (PT)
	José Luis Mancielli Vera (PVEM)
	Herón Ramírez Núñez (PPS)
Adán Jonás Hernández González (PDM)	

Fuente: elaboración propia con información de hemerográfica.

El 22 de marzo de 1997, se renovaron a dos de los cinco comisionados propietarios, y tres de ellos fueron ratificados. La LVII Legislatura aprobó por unanimidad a los diez comisionados electorales (cinco propietarios y cinco suplentes) para conducir los comicios para la elección municipal.

Los comisionados ratificados fueron: Ernesto Gerardo Fernández Panes, Leopoldo Alafita Méndez y Juan Schuster Fonseca; mientras que fueron relevados Orestes Eugenio Pérez Cruz y Julio César Sosa Mirón, entrando en su lugar Francisco Monfort Guillén y Sara Solano Torres (Carrillo, 1997, p. 15).

El comisionado presidente, Francisco Montfort, comentó en la sesión de apertura que la “autonomía de esta Comisión no depende exclusivamente de su marco jurídico y de sus presupuestos, exige, además, que todos sus integrantes hagamos el máximo esfuerzo para actuar profesionalmente; vale decir, con apego a una moral personal, a una ética política, desempeñando nuestras labores con el máximo rigor técnico y calidad humana” (Ortiz, 1997, p. 22).

CUADRO 35. TERCER CONSEJO GENERAL DEL IEV 2000

Comisionado presidente	Emeterio López Márquez
Comisionado ciudadano	Salvador Martínez y Martínez
	Cirla Berger Martínez
	Manuel Reyna Muñoz
	Francisco Domínguez Canseco

Fuente: elaboración propia con información hemerográfica.

A diferencia de la integración del Consejo de 1997, la del año 2000 se realizó luego de una serie de conflictos entre las fracciones partidistas del PAN y del PRD que derivó en un conato de pelea. El motivo de dichas diferencias fue el cuestionamiento de la imparcialidad de dichos funcionarios: “la esgrima verbal, bajo la mirada expectante de los priístas, fue para discutir el dictamen con proyecto de decreto, relativo a las propuestas presentadas por los órganos di-

rectivos estatales y grupos legislativos de los partidos políticos, para designar a los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano” (Ortiz, 1997, p. 26).

Los comisionados fueron aprobados por el pleno de la LVIII Legislatura por mayoría calificada: 35 votos a favor, cinco en contra y cero abstenciones.

CUADRO 36. CUARTO CONSEJO GENERAL DEL IEV 2005

Comisionado presidente	Carolina Viveros García
Comisionado ciudadano	Rodolfo González García
	Javier Hernández Hernández
	Sergio Ulises Montes Guzmán
	Héctor Amezcua Cardiel

Fuente: elaboración propia con información hemerográfica.

Los comisionados ciudadanos fueron propuestos como sigue: Carolina Viveros García, y Rodolfo González García por el PRI; Javier Yáñez Vázquez e Hilda Almora Gómez por el PAN y Héctor Amezcua Cardiel por el PRD (Carrillo, 2005, p. 1). La negociación entre las fracciones partidistas de la LX Legislatura del estado fue intensa (con duración de cuatro horas y media); sin embargo, la designación de los comisionados fue unánime: cuarenta votos a favor, cero abstenciones y cero votos en contra (Carrillo, 2005, p. 1).

En la integración del quinto CG del IEV, destacó la inconformidad que presentaron los partidos Acción Nacional y Convergencia respecto a la designación de Carolina Viveros García, lo cual derivó en una impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ambos partidos consideraban que la comisionada en cuestión no había cumplido con los requisitos de la Ley, como son: no haberse separado de su encargo 90 días antes, como lo ordena la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como por permanecer en el CG más allá de su periodo de designación que debió concluir el mes de octubre inmediato anterior (Carrillo, 2009, p. 2).

En la sesión del Congreso, que duró una hora con 40 minutos, se cuestionó la idoneidad de la consejera Carolina Viveros. Así lo expresó el diputado perredista Fredy Ayala González: “no observamos en ella el perfil deseable para continuar en el IEV y menos aún para que siga fungiendo como presidenta de un organismo autónomo que requiere ser conducido con alta responsabilidad y donde se requiere capacidad de diálogo y sensibilidad política para tratar con la pluralidad de fuerzas políticas que convergen en ese espacio” (Carrillo, 2009, p. 2).

La votación individual fue la siguiente: Carolina Viveros García, 34 a favor y 16 en contra; Jacobo Alejandro Domínguez Gudini, 36 a favor y 14 en contra; Alfonso Ayala Sánchez, Víctor Gerónimo Broges Caamal y Ángeles Blanca Castameyra Chávez, fueron aprobados con 37 a favor y 13 en contra (Carrillo, 2009, p. 8).

En 2013 hubo una renovación parcial de dos de los consejeros: los designados fueron Humberto Ramírez Sáenz, propuesto por el PRD, por un periodo de cuatro años, quien obtuvo 36 votos a favor y 12 en contra y cero abstenciones. En tanto que Arcelia Guerrero Castro, propuesta por el PRI por un periodo de tres años, con 35 votos a favor y 12 en contra y una abstención (Carrillo, 2013, p. 2).

La Junta de Coordinación Política, con base en el informe entregado por la comisión permanente de Organización Política y Procesos Electorales, elaboró las dos ternas integradas por: Arcelia Guerrero Castro, Claudia del Carmen González Domínguez y Santa Martínez Jamed. En tanto que la terna del género masculino estuvo conformada por Humberto Antonio Ramírez Sáenz, Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez y Alaodin Nieto Solano (Carrillo, 2013, p. 2).

d) Asignación de Diputados de Representación Proporcional

La Integración de Diputados de RP en el Congreso de 1995

El Código Electoral de Veracruz del 6 de octubre de 1994 establecía en el artículo 238 la manera en que debía realizarse la asignación de diputados plurinominales.

I. Se revisarán las actas de cómputo distrital y se tomará nota de los resultados que en ellas consten;

II. La suma de esos resultados constituirá el cómputo de la votación total emitida en la circunscripción plurinominal;

III. Se levantará el acta correspondiente, haciendo constar los incidentes y resultados del cómputo y anotando los distritos electorales uninominales en que se interpusieron recursos, su contenido y los recurrentes;

IV. Se hará la declaratoria de aquellos partidos políticos que no hayan obtenido el uno punto cinco por ciento del total de la votación emitida, para todas las listas registradas en la circunscripción plurinominal;

V. Se sumarán los votos de los partidos políticos que habiendo alcanzado el uno punto cinco por ciento, tienen derecho a participar en la asignación de diputados plurinominales;

VI. El resultado de la suma a que se refiere la fracción anterior se dividirá entre el número de curules a repartir por representación proporcional, para obtener un factor común, el cual será aplicado a la lista regional registrada por el partido mayoritario, hasta alcanzar el número de curules que legalmente le correspondan en la representación proporcional, de acuerdo con la votación obtenida por éste;

VII. Hecho lo anterior, se volverán a sumar los votos de los partidos minoritarios con derecho a la representación proporcional, y se dividirá el resultado entre el número de curules a repartir, para obtener un factor común, que será aplicado tantas veces como este factor se contenga en la votación de cada uno de ellos;

VIII. Se le asignarán a cada partido político tantas diputaciones como veces contenga su votación el factor común de mayoría o minoría, según el caso, en los términos establecidos por la fracción V del artículo 46 de la Constitución Política local;

IX. Si quedaren diputaciones por repartir, se asignarán una a cada partido político, en el orden decreciente de los restos de votos no utilizados por cada uno de ellos en el procedimiento anterior;

X. Las diputaciones obtenidas por cada uno de los partidos se asignarán a los candidatos, según el orden en que aparezcan en sus respectivas listas regionales registradas; y,

XI. La asignación de diputaciones plurinominales se harán en primer término al partido que haya obtenido mayor número de votos, y en orden decreciente a los demás.

En la primera asignación del 22 de septiembre de 1995, no se sometió a votación la distribución, sino que solo fue leída por el Secre-

tario Ejecutivo y así se aprobó. Cabe mencionar que la Ley Electoral le atribuía al CG la facultad para “hacer el cómputo de la votación efectiva en la circunscripción plurinominal, con la documentación que le remitan las comisiones distritales, a efecto de llevar a cabo la asignación de diputados electos según el principio de representación proporcional” (artículo 136, XVIII).

En la discusión, el representante del PARM, quien contaba con voz y voto, se manifestó en desacuerdo debido a que alegaba la asignación de un diputado por el principio de RP en razón de haber obtenido más de 1.5%. El comisionado de dicho partido, Antonio Luna Andrade, quien se refirió al artículo 46 fracción II de la constitución veracruzana en la que se manifestaba la condición del porcentaje antes aludida y que “[...] la ley electoral del estado o código de elecciones no puede, ni mucho menos debe estar por encima de la Constitución, la ley máxima, que encuentra por encima de las demás leyes del estado de Veracruz...” (Acta número 15, Sesión Ordinaria del Consejo General, del 22 de septiembre de 1995, p. 14).

Si bien, la Constitución señalaba ese requisito, también establecía algunas condiciones, las cuales se encuentran en la ley secundaria, misma que comentó el secretario (Acta número 15, Sesión Ordinaria del Consejo General, del 22 de septiembre de 1995, p. 17):

[...] sin embargo esta disposición en su contexto no termina ahí, hay una fracción tercera, una fracción cuarta y una fracción quinta y una sexta, la cual remite a la ley secundaria ya que dispone que la ley, o sea la ley del código estatal, código de elecciones determinará la fórmula electoral y los procedimientos que se observarán en dicha asignación en la que se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente [...] no es nada más que el tomar en cuenta a todos los partidos que hayan obtenido el uno punto cinco por ciento.”

Es decir, el diputado del PARM omitió considerar las condicionantes del artículo 46 constitucional donde se señalaba la forma en que se realizaría la asignación.

Debido a que la asignación se realizaría primero tomando en consideración a los partidos minoritarios, era imposible que el PARM tu-

viera diputaciones por el principio de RP debido a que no obtuvieron ningún diputado de mayoría.

La elección de 1995 tuvo una votación de 1 084 336 (un millón ochenta y cuatro mil trescientos treinta y seis). Se asignan 16 diputados de RP, solo el PVEM no participó en la asignación por no tener 1.5% de la votación. El método aplicado fue “factor común de mayoría” el PRI tuvo cinco diputaciones. Aplicando el “factor común de minoría” el PAN obtuvo cinco diputaciones, PRD tres y PT una. Las dos diputaciones restantes se repartieron usando el procedimiento de “orden decreciente de los restos de votos”: una al PAN y una al PRD. Para quedar como sigue: PRI: 5 RP y 23 de MR, PAN: 6 RP y 1 MR PRD: 4 RP, PT: 1 RP. En total 24 MR y 16 RP (Acta número 15, Sesión Ordinaria del Consejo General, del 22 de septiembre de 1995, p. 12).

El acuerdo fue leído por el secretario y no se sometió a votación del CG (Acta número 15, Sesión Ordinaria del Consejo General, del 22 de septiembre de 1995, p. 13), si bien no se especificaba en la Ley que el Consejo debería votar en la sesión de asignación, es de señalar que el acuerdo se dio a conocer en dicha ocasión y solo sirvió para que los consejeros de partidos expusieran su opinión únicamente. Resulta un hecho que destacar que el PARM alegara una diputación de RP cuando no obtuvo ninguno de mayoría y por lo cual fue relegado ante los partidos más votados aún en dicha asignación.

La Integración de Diputados de RP en el Congreso de 1998

El 25 de agosto de 1998 se realizó la asignación de diputados de RP, en cuya sesión no se realizó ningún comentario por parte de los comisionados electorales ni de los representantes de partidos. La manera como se realizó la asignación fue la siguiente: se consideró a los partidos que obtuvieron el 2% de la votación, el total de la votación emitida fue de 1 899 860 (millón ochocientos noventa y nueve mil ochocientos sesenta votos) que dividido entre los 21 escaños a otorgar dio como resultado el siguiente cociente: 90 470 (noventa mil cuatro-

cientos setenta votos) (Acta número 18, Sesión Ordinaria del Consejo General, 25 de agosto de 1998, p. 4).

El partido con mayor votación fue el PRI, con 877 256 (ochocientos setenta y siete mil doscientos cincuenta y seis votos), los cuales se dividieron entre el cociente y debido a que el producto excedió el máximo permitido por la Constitución local de 27 diputados, se le asignaron solo seis por el principio de RP dado que había obtenido la mayoría en 21 distritos. Mientras que el PAN obtuvo siete curules, el PRD seis, al PT una y una al PVEM (Acta número 18, Sesión Ordinaria del Consejo General, 25 de agosto de 1998, p. 4).

La Integración de Diputados de RP en el Congreso 2000

El PAN obtuvo 678 156 (seiscientos setenta y ocho mil ciento cincuenta y seis) votos; el PRI recibió 770 445 (setecientos setenta mil cuatrocientos cuarenta y cinco) votos; el PRD, 334 857 (trescientos treinta y cuatro mil ochocientos cincuenta y siete) votos; el PT, 88 279 (ochenta y ocho mil doscientos sesenta y nueve) votos; el PVEM 85 407 (ochenta y cinco mil cuatrocientos siete) votos; Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional 129 266 (ciento veintinueve mil doscientos sesenta y seis) votos; Partido del Centro Democrático 8 634 (ocho mil seiscientos treinta y cuatro) votos; Partido de la Sociedad Nacionalista 4 810 (cuatro mil ochocientos diez) votos; PARM 8 299 (ocho mil doscientos noventa y nueve) votos; Partido Alianza Social 18 404 (dieciocho mil cuatrocientos cuatro) votos y el Partido Democracia Social obtuvo 12 026 (doce mil veintiséis) votos (Acta 38 de la Sesión Extraordinaria del Consejo General, 27 de octubre de 2000, p.9).

Mientras que como votación total se registró 2 197 432 (dos millones ciento noventa y siete mil cuatrocientos treinta y dos) votos. La asignación se realizó obteniendo el cociente de la votación emitida entre el número de curules a asignar, que fueron 21. Al PRI le correspondieron siete, sin que se le pueda asignar más por resto mayor debido a que el tope de curules que puede alcanzar algún partido es 27, cantidad que obtuvo sumando los 20 distritos de mayoría que ganó.

Sin embargo, el comisionado del PRI, Lázaro Galarza Granados, pidió la palabra para expresar su inconformidad (Acta 38 de Sesión Extraordinaria del Consejo General, 27 de octubre de 2000, p.9):

Perdón, señor presidente, únicamente en el punto “c” de este documento se da una votación a mi partido de 668 156, misma votación que en el apartado ocho se le da al PAN, conforme a los resultados que ustedes nos dan por separado en estas hojas, el PRI tiene una votación total de 770 445, si hacemos esto nos está quitando un diputado que puedo ser yo.

Ante ello, la secretaria señaló (Acta 38 de Sesión Extraordinaria del Consejo General, 27 de octubre de 2000, p.10):

Se toma nota de la aclaración que hace el representante del PRI, tiene razón, la cantidad con la que se va a dividir el factor es de setecientos setenta mil cuatrocientos cuarenta y cinco votos [...]

Posteriormente, se procedió a la asignación de las 14 curules. Al PAN le correspondieron siete, al PRD tres y a Convergencia uno. Mientras que las restantes tres se asignarían por resto mayor, una fue para el PT, una para el PVEM y otra para el PRD.

LA INTEGRACIÓN DE DIPUTADOS DE RP EN EL CONGRESO 2004

Si bien la reforma del 19 de octubre del 2000 al código electoral local fue publicada a unos días de las elecciones de dicho año, no rigió dichos comicios. En relación con la asignación de diputados de RP solo fue adicionado al artículo 206, en la fracción décima, el siguiente párrafo: “en ningún caso al partido mayoritario le asignarán más de cinco diputados por este principio”.

El 14 de octubre de 2002, así como el 22 de julio de 2003, el Código Electoral fue reformado, aunque en ningún aspecto relativo a la asignación de diputados de RP.

Antes de realizar la asignación se dio la palabra para que los integrantes del Consejo manifestaran su opinión, en ese sentido, la conse-

jera Yolanda Olivares Pérez señaló su extrañamiento e inconformidad con el procedimiento (Acta de la Sesión Extraordinaria del Consejo General, 17 de octubre de 2004, p. 4):

En primer lugar quiero manifestar mi desacuerdo en que en el cuerpo del proyecto se haga referencia al decreto número 881 de interpretación auténtica de ley aprobado en el Congreso del Estado de Veracruz el día 16 de octubre del 2004, porque, a decir de este mismo documento, tal interpretación no fue la base para fundamentar el sentido del mismo; por lo tanto, no debe mencionarse porque en este momento dicho decreto solo representa para este órgano colegiado una información simple porque todavía no es vigente. [...] Como es evidente, se infiere claramente que el partido mayoritario es el que obtiene mayor número de votos y no mayor número de curules, por lo que disiento de la interpretación que se hace en el proyecto de acuerdo que se somete a la consideración de este órgano colegiado.

En el mismo sentido, el representante del PAN criticó esta asignación (Acta de la Sesión Extraordinaria del Consejo General, 17 de octubre de 2004, p. 5):

[...] El proyecto que se nos presenta como acta de cómputo no coincide con los resultados que legalmente deben estar establecidos, porque deben de ser idénticos a lo que establece el considerando número trece. Es por esta razón que esta acta de cómputo de circunscripción el PAN la firmará bajo protesta. En cuanto hace a lo que mencionaba hace unos segundos la consejera Yolanda Olivares, es desde luego... era previsible que la “chicanada” que pretende hacer este pues ya no sé si el Instituto, el Congreso o la Sala o las tres, por el cual se está agregando dentro de los considerandos una supuesta interpretación auténtica, dice en la fracción número veinte.

Mientras que el representante de la Alianza Fidelidad por Veracruz (PRI-PVEM-PRV) apoyó el procedimiento:

La interpretación del Congreso es correcta y corresponde a la competencia del Poder Legislativo que emana de la Constitución Política de Veracruz. No contraviene ni se opone a ninguna otra norma de

rango superior, similar o diverso, y debe obligar a todo el mundo, [...] no constituye una decisión autoritaria del Congreso, ya que en este asunto se pronunció al ejercer una facultad que ya con anterioridad el Congreso había ejercido con la casi unanimidad de todos los partidos de los miembros del Congreso. Hace apenas unos meses se le planteó otra interpretación auténtica y en este caso la hicieron... los señores diputados del PAN, solidariamente, todos respaldaron el ejercicio de esa facultad por parte de la legislatura del Congreso del Estado.

El siguiente en tomar la palabra fue Amado Jesús Cruz Malpica, representante de Alianza Unidos por Veracruz (PRD-PT-Convergencia):

Me parece que es otra discusión de fondo, lo que en realidad están peleando Acción Nacional y Fidelidad por Veracruz, es a ver quién es minoría en términos de la legislación electoral; no están peleando la mayoría; incomoda la mayoría ahora.

[...]

Finalmente, la contradicción de todo esto, insisto, es que el partido que sea minoría estará sobrerrepresentado. Y que el partido que también sea minoría [sic] también estará sobrerrepresentado. Y al único para el que no hay una distribución equitativa es para Unidos por Veracruz.

Mientras que el consejero Raúl Francisco Moreno Morales tomó la palabra para señalar:

Sin duda que esto será motivo de análisis por la nueva Legislatura, pero no considero que este Consejo General pueda derrotar a la disposición constitucional contenida en el artículo veintiuno de nuestra Constitución local, en cuanto a desconocer o hacer a un lado este mandamiento de restricción que yo lo llamaría un castigo a la mayoría. Así como existe la cláusula de gobernabilidad, ésta sería una cláusula de ingobernabilidad. No encontré elementos que me permitiera desconocer esta disposición constitucional. Y en su caso lo que nos queda es aplicar esta restricción con los efectos que ello conlleva.

La última intervención la realizó el representante de Unidos por Veracruz (PRD-PT-Convergencia), en tercera ronda, Amado de Jesús Cruz Malpica, quien señaló lo peculiar de dicha sesión:

Tarde, pero salió. Finalmente voy a poner a lado del librero de los poemas de Juana de Asbaje, la versión estenográfica de esta Sesión, donde el PAN y Fidelidad por Veracruz quieren que se haga la voluntad del señor en las vacas del vecino. Nadie quiere ser mayoría. Ése es el final de esta ronda. Incomoda ser mayoría y la verdad es que el diseño de la ley está para una resolución de equidad, que yo solicitaría al Consejo que acogiera en los ejercicios que hizo Unidos por Veracruz.

Después de los comentarios vertidos, tanto por consejeros como por representantes de partidos, el Consejero Presidente instruyó al secretario tomar la votación:

Enrique Becerra Zamudio: Aprobado
 Cirila Berger Martínez: Aprobado
 Yolanda Olivares Pérez: en contra
 Raúl Francisco Moreno Morales: en contra
 Salvador Martínez y Martínez: a favor

A las 21:35, el 17 de octubre de 2004 se aprobó por tres votos a favor y dos en contra el proyecto de Acuerdo que se sometió a votación. Sin embargo, esta asignación fue modificada por la acción de inconstitucionalidad por la aplicación de una reforma electoral que no cumplió con los procedimientos adecuados y, posteriormente, fue declarada ilegal (Acción de Inconstitucionalidad 26/2004 y sus acumuladas 27/2004 y 28/2004, 29 de diciembre de 2004).

Por lo anterior, la integración quedó de la siguiente manera:

CUADRO 37. ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE RP 2004*

Partido		Asignación del IEV**	Asignación del TEPJF	Resultado
	MR	RP	RP	
PAN	14	5	7	+2
PRI-PVEM-PRV (Fidelidad por Veracruz)	13	9	8	-1

PRD-PT-Convergencia (Unidos por Veracruz)	3	6	5	-1
Total	30	20	20	

*El Congreso se conforma con 30 diputados de MR y 20 de RP.

**Sin modificación de la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Fuente: elaboración propia con información de las actas del Consejo General del IEV.

La Integración de Diputados de RP en el Congreso de 2007

El 31 de diciembre de 2004, 17 de octubre 2005, 27 febrero 2007 y 9 de octubre de 2006, el Código electoral fue reformado, sin alterar lo relativo a la RP.

El IEV asignó diez diputados de RP al PAN, dos a la Coalición Alianza Fidelidad por Veracruz, cuatro al Partido de la Revolución Democrática, uno al Partido del Trabajo, dos al Partido Convergencia y uno al Partido Revolucionario Veracruzano (Acta de Sesión del 18 de octubre de 2007, p. 5). El acuerdo fue aprobado por unanimidad y no hubo registro de intervenciones por consejeros electorales ni representantes de partidos sobre la distribución de diputaciones.

La Integración de Diputados de RP en el Congreso de 2010

El 14 de octubre de 2008, se incluyó en el Código electoral la reforma al artículo 255, en el cual se incrementaba el porcentaje mínimo para acceder a diputaciones de RP a 2%.

Mientras que el 31 de julio 2009 se reformó el mencionado Código sin alterar lo relativo a la RP.

En la asignación de 2010, de acuerdo con Rafael Sánchez Hernández, representante del PAN, señaló la violación del principio de exhaustividad debido a que no se analizan los demás criterios que se han establecido respecto del concepto de “partido mayoritario” [...] “nuestra constitución local establece, en el artículo veintiuno, qué es el partido mayoritario. En 2004 lo establecía el artículo 216, en el 2007 lo establecía el artículo 272 y en 2010 el artículo 255; y hoy, de manera incongruente, estamos [...]

se está presentando un dictamen aquí a la mesa carente de toda la legalidad (Acta número 57/2010 Sesión de Cómputo de la Circunscripción Plurinominal del Consejo General, p. 6).

Mientras que Fredy Marcos Valor del PRD, señaló que en el proyecto de acuerdo hay una incorrecta aplicación para la asignación de los representantes. Consideró que, si bien al partido que representa, en su asignación es correcta, no lo es que a un partido le puedan tocar hasta nueve diputados, sobre todo por el principio de legalidad (Acta número 57/2010 Sesión de Cómputo de la Circunscripción Plurinominal del Consejo General, p. 7):

Consideramos que hay una consigna de aprobar este acuerdo, pues no permite un mayor debate posible, porque no podemos, o no podría cambiar el parecer de los señores consejeros. Ésa es una situación que lamento, porque yo creo que la Sala Regional tendrá que resolver este asunto y creo que hará la correcta aplicación, así como otras cuestiones que el instituto se ve inmerso en su actuar.

Por otra parte, el consejero Jacobo Alejandro Domínguez Gudini, señaló que lo que genera duda es que la Constitución de Veracruz tiene dos restricciones, al momento de asignar diputados de RP. La primera es que no se puede asignar más de 30 diputados a un mismo partido y segundo la prohibición de que al partido mayoritario no debe otorgársele más de cinco diputados: “esa es la parte que estamos discutiendo en esta mesa, ¿qué es el partido mayoritario? Los veracruzanos deciden dar su voto a diferentes fuerzas políticas, a ninguno le otorgan la mayoría y por tal razón éste es el fundamento de acuerdo” (Acta número 57/2010 Sesión de Cómputo de la Circunscripción Plurinominal del Consejo General, p. 9).

El consejero electoral Víctor Gerónimo Borges Caamal, señaló que no se puede concluir que exista una interpretación correcta, la Corte no dice cuál es la correcta, no dice, por utilizar un término análogo, cuál es la constitucionalmente válida (Acta número 57/2010 Sesión de Cómputo de la Circunscripción Plurinominal del Consejo General, p. 11).

Para el representante de Nueva Alianza, José Emilio Cárdenas Escobosa, la noción de partido mayoritario no debía ser entendida como los escaños, sino que se debió de considerar la votación total; es decir, el partido mayoritario es el partido que tuvo más votos. El representante se opuso al proyecto de acuerdo y consideró que otorgarle al PRI nueve diputados, significa volver al esquema de “la cláusula de gobernabilidad” (Acta número 57/2010 Sesión de Cómputo de la Circunscripción Plurinominal del Consejo General, p. 17):

En donde, en automático, al partido mayoritario le asignaron tantos diputados para que pudiera obtener la mayoría [...] al otorgarle nueve diputados, van a tener veintinueve legisladores, es decir, ya en automático se le va a dar esa mayoría simple, que sería de veintiséis diputados la mitad más uno [...] de manera artificial, y se la otorga este instituto.

El representante del PRI, Isaí Eruviel Mendoza Hernández hizo dos precisiones: el decreto al que se hace referencia fue sobre una norma de un Código que ya quedó abrogado por una nueva ley y, que no hay sobrerrepresentación de ningún partido, si se hubiera colocado algún partido en ese límite, de tener más de veinticinco diputados, entonces se tendrían que aplicar estos límites que establecen tanto la constitución como Código vigente (Acta número 57/2010 Sesión de Cómputo de la Circunscripción Plurinominal del Consejo General, p. 18).

Por otra parte, el representante del PANAL, José Emilio Cárdenas Escobosa, señaló que se sobrerrepresentaba el PRI para que fuera más fácil consensar a partir del 5 de noviembre un gobernador interino ante la anulación, que seguramente ocurrirá, de la elección de gobernador (Acta número 57/2010 Sesión de Cómputo de la Circunscripción Plurinominal del Consejo General, p. 22).

Mientras que Miguel Ángel Morales, representante de Convergencia, cuestionó que en la notificación para la sesión no iba anexo el Proyecto de Dictamen, como lo marcan los reglamentos (Acta número 57/2010 Sesión de Cómputo de la Circunscripción Plurinominal del Consejo General, p. 25).

El acuerdo de asignación fue el siguiente PAN 8, PRI 9, PRD 2, Convergencia 1, el cual fue aprobado por unanimidad por los consejeros electorales (Acta número 57/2010 Sesión de Cómputo de la Circunscripción Plurinominal del Consejo General, p. 5).

La Integración de Diputados de RP en el Congreso de 2013

El 30 de julio de 2012 se reformó el artículo 259, fracción IV en el que se incluía la siguiente previsión respecto a la aplicación de la RP:

Ningún partido político podrá contar con más de treinta diputados por ambos principios. En ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total del Congreso que exceda en dieciséis puntos a su porcentaje de votación estatal emitida. Esta limitante no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total del Congreso, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida más el dieciséis por ciento.

Agustín Basilio de la Vega, representante del PAN, cuestionó que se hubiera convocado a la Sesión de manera paralela a la sesión del Tribunal, además estableció que (Acta 51/2013 Sesión Extraordinaria del Consejo General. Archivo del Instituto Electoral Veracruzano, p. 21):

De acuerdo con lo que el Tribunal modificó, el PAN obtuvo en promedio el veintisiete por ciento de los votos, el PRI el treinta y nueve por ciento, el PRD el once por ciento, el Verde Ecologista el dos punto cinco por ciento, Nueva Alianza el dos por ciento, el PT el tres por ciento, Movimiento Ciudadano el seis por ciento, AVE seis por ciento y el Frente Cardenista dos puntos cuatro por ciento. Con lo que hoy se pretende aprobar, fíjese nada más que grave es, el PRI llega a su sobre-representación máxima dieciséis puntos arriba. Cincuenta y cuatro por ciento el PAN baja al veinte por ciento, el Verde se queda con el diez por ciento de la Cámara cuando solo tuvo el dos por ciento, el AVE con el seis por ciento, el PRD baja al cuatro por ciento y así los demás partidos, todos los demás partidos bajan al dos por ciento, no es correcto.
[...]

Pido que se vote en contra del dictamen, se abra un receso, se realice el cómputo correcto y se asignen correctamente los diputados de RP.

La consejera electoral Arcelia Guerrero Castro, señaló que el Consejo General tiene resuelto todos y cada una de las impugnaciones del Tribunal Local, con lo cual dan cumplimiento a lo que señala el Artículo 261.

Froylán Ramírez Lara, representante del partido Movimiento Ciudadano, manifestó su inconformidad en razón de la aplicación “viciada de origen”, por lo cual consideró interponer la correspondiente impugnación, inconforme específicamente con la aplicación del considerando dieciséis, inciso F, del proyecto de Acuerdo. Y en el mismo sentido, que el representante del PAN pidió que se debe dar un receso a efecto de analizar el proyecto de acuerdo y hacer la asignación de diputados electos por el principio de RP aplicando la fórmula adecuada (Acta 51/2013 Sesión Extraordinaria del Consejo General. Archivo del Instituto Electoral Veracruzano, p. 25).

De acuerdo con el representante del Frente Cardenista, José Arturo Vargas Fernández, lo que existe es resistencia por parte del PRI para aplicar estos principios a la resolución y consideró lógico que alguien que tiene sobrerrepresentación en el Congreso, ya no tuviera nada que alegar (Acta 51/2013 Sesión Extraordinaria del Consejo General. Archivo del Instituto Electoral Veracruzano, p. 28).

El acuerdo asignó las diputaciones como sigue: PAN 6, PRI 8, PRD 2, PVEM 1, PT 1, MC 1, Alternativa Veracruzana 1, el cual fue aprobado por unanimidad (Acta 51/2013 Sesión extraordinaria del Consejo General. Archivo del Instituto Electoral Veracruzano, p. 13).

EL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA 1994 A 2014

Contexto Político

Baja California fue la primera entidad que registró alternancia en el Ejecutivo estatal. El PAN mantuvo la hegemonía desde 1989 hasta 2019. Con lo cual, Baja California se convirtió en un referente para

el panismo a nivel nacional. En dicha entidad, a partir de 2001, el partido realizó coaliciones en la elección de gobernador, a diferencia de su más cercano competidor, el PRI.

Mientras que después de 2006, el apoyo electoral comenzó a descender, pues los márgenes de victoria se redujeron cada vez más, pasando de 6.43 % a 3% en 2013 y, finalmente, en 2019 perdió la gubernatura.

CUADRO 38. ELECCIONES DE GOBERNADOR EN BAJA CALIFORNIA, 1989-2019

Candidato ganador	Periodo	Porcentaje de votación del primer lugar	Segunda fuerza electoral	Diferencia porcentual entre primero y segundo lugar
PAN Ernesto Ruffo Appel	1989-1995	52.3	PRI (Margarita Ortega Villa) 41.8	10.5
PAN Héctor Terán Terán	1995-2001	49.59	PRI (Francisco Pérez Tejada) 41.22	8.37
PAN-PVEM Eugenio Elurduy Walther	2001-2006	48.7	PRI (Daniel Quintero Peña) 36.7	12
PAN-PANAL-PES José Guadalupe Osuna Millán	2006-2013	50.43	PRI (Jorge Hank Rhon) 44.00	6.43
PAN-PRD-NA-PEBC Francisco Vega de Lamadrid	2013-2019	47	PRI (Fernando Castro Trenti) 44	3
Coalición Morena, PT, PVEM y Transformemos Jaime Bonilla Valdez	2019-2021	50.61%	PAN Oscar Vega Marín 22.87%	27.74

Fuente: elaboración propia con datos del IEEBC.

En cuanto al Congreso, del periodo 1989 a 2007 (siete legislaturas), hubo una diferencia no mayor a cuatro escaños entre ambos partidos. Destaca el caso de la XVII Legislatura (2001-2004), donde hubo una integración que favoreció de manera artificial al PRI y al

PRD, quienes ganaron tres y cero diputaciones de mayoría, respectivamente (ver anexo III).

Sin embargo, tuvieron diputaciones de RP por encima de lo normal, el primero siete y el segundo dos. De acuerdo con Leopoldo Martínez Herrera, “el PRI por gracia de una polémica Ley Electoral, habiendo triunfado en apenas tres distritos, contó sin embargo con diez diputados, y el PRD, sin haber triunfado en ningún distrito y con una exigua votación, contó con dos diputados” (Martínez, 2006, p. 72).

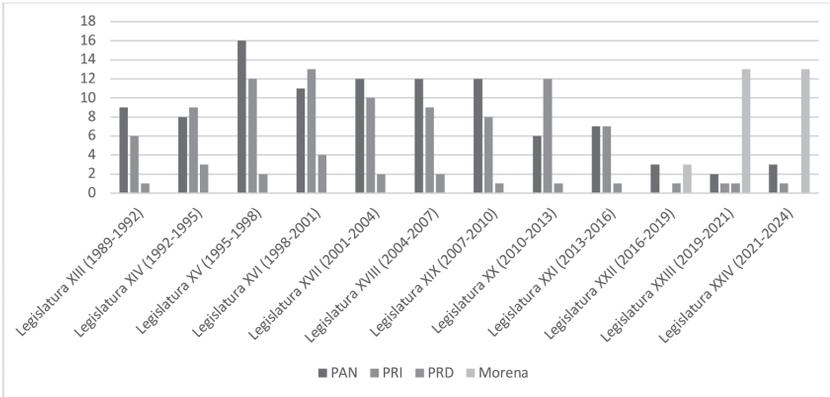
Mientras que en la XX Legislatura (2010-2013), el PRI obtuvo el doble de diputados que el PAN y en la XXI (2013-2016) ambos obtuvieron siete.

En la XXII Legislatura (2016-2019), hubo una crisis relativa a la aprobación de la extensión del periodo de la gubernatura al morenista Jaime Bonilla, conocida como Ley Bonilla, lo cual tuvo consecuencias para los legisladores, por las dirigencias de los partidos PAN, PRI, MC y PRD. Por ello, en dicho periodo se registra un gran número de independientes o sin partido (*El Economista*, 12 julio 2019).

Finalmente, en las legislaturas XXIII (2019-2021) y XXIV (2021-2024) se observa la conformación de una nueva hegemonía del partido Morena, el cual obtuvo 13 de las 25 curules en ambos periodos (ver anexo III).

Precisamente, el cambio de un bipartidismo al predominio de Morena se puede observar en la siguiente gráfica que contempla solo los cuatro principales partidos antes mencionados.

GRÁFICA 6. DIPUTADOS POR PARTIDO (PAN, PRD, PRI Y MORENA)
DE 1989 A 2021



Fuente: elaboración propia con datos del Congreso del Estado de Baja California.

b) Normativa Sobre la Conformación del Consejo General

La designación de los consejeros electorales la realizaba el Congreso local por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes mediante el mecanismo siguiente: el Congreso instituiría una comisión especial para atender y dictaminar sobre las solicitudes planteadas y era el Pleno, de conformidad con la Ley Orgánica del Congreso del Estado, quien realizaba los nombramientos. En caso de que no se reuniera la mayoría necesaria después de la segunda ronda de votación, se procedía a seleccionarlos por insaculación. Durarían en el encargo tres años con posibilidad de reelección (LEEEBC, 1994, art. 168).

Los requisitos que solicitaba la Ley Electoral para aspirar al cargo de consejero incluía: contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones (LIPEEBC art. 118, IV), no haber sido candidato a cargo alguno de elección popular tres años anteriores a la designación (LIPEEBC 1994, art. 118, IV), no haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político al menos tres años anteriores a la designación (LIPEEBC 1994, art.

118, V), mientras que no señalaba ninguna previsión respecto a haber fungido dentro de la administración pública estatal, ni tampoco especificaba la prohibición para desempeñar algún otro cargo o comisión mientras se desempeñaran como consejeros.

Mientras que la elaboración del presupuesto del Instituto se realizaba primero de manera interna y era el Consejero Presidente el encargado de turnarla al Gobierno del Estado para los efectos de aprobación ante el Congreso local (LIPEEBC 1994, art. 128, VIII).

Entre las facultades del CG se encontraba la de reglamentar la Ley Electoral (LIPEEBC 1994, art. 127, I) para el adecuado funcionamiento del IEE (LIPEEBC 1994, art. 127, I), así como de realizar la división del estado en distritos electorales (LIPEEBC 1994, art. 127, XII). El CG era el encargado de resolver el otorgamiento o la cancelación del registro a los partidos políticos (LIPEEBC 1994, art. 127, VII), considerando las finanzas de los partidos era el encargado de vigilar y procurar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos se actúe conforme a esta Ley (LIPEEBC 1994, art. 127, X).

Ley Electoral del 10 de octubre de 1997

La Ley en comento cambió la integración del CG para que solo estuviera conformado por consejeros ciudadanos numerarios electos por el Congreso del estado, un representante de cada partido político y un secretario fedatario (LIPEEBC 1997, art. 110). Mientras que la selección la realizaría el Congreso local por las dos terceras partes de sus integrantes (CPEBC 1997, art. 21). Cuando no se consiguiera dicha mayoría después de tres rondas de votación para alguno de los consejeros, se procedería a elegirlo por mayoría calificada (LIPEEBC 1997, artículo 110), lo cual era una previsión que buscaba superar los desacuerdos a través de aumentar el número de diputados para aprobar el nombramiento y con ello también se eliminaba la posibilidad de la elección por insaculación ante la falta de acuerdo.

Otro elemento novedoso fue la especificación del mecanismo de remoción para el cargo de Consejero Electoral, para lo cual se instituiría una comisión para el régimen de responsabilidades integrado por:

a) el presidente del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado, b) Un Consejero Electoral de Consejo Estatal Electoral, c) Uno de los consejeros del Consejo Distrital designado por el CEE, c) Un magistrado del Tribunal Superior de Justicia, designado por el propio Tribunal, d) El Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado (LIPEEBC 1997, art. 463).

En el caso de las previsiones para aspirar al cargo, se aumentó la restricción respecto a haber sido candidato a cargo alguno de elección popular, así como no haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político, en ambos casos se fijó en seis años. Mientras que en el caso de no haber sido servidor público, se estableció en un año como restricción. En el caso de la prohibición para desempeñar cargo o comisión, se dispuso que solo se exceptuaran las relativas a las académicas (LIPEEBC 1997, art. 112).

En la Ley Electoral en comento, se dispuso que era atribución del Consejero Presidente remitir al Congreso del Estado las iniciativas de ley o decreto aprobadas por el Consejo (LIPEEBC 1997, art. 121, XII).

Ley del 6 de Octubre de 2006

Con la Ley Electoral de 2006 se reformó la selección de consejeros para establecer que sería necesario una mayoría calificada, así como que la renovación sería de forma parcial, cuatro de los consejeros cada tres años. (LIPEEBC 2006, artículo 112). Mientras que la duración en el cargo se fijó en seis años sin reelección (LIPEEBC 2006, artículo 112).

Si se tienen en cuenta los requisitos para aspirar al cargo, se amplió a dos años anterior al de la elección la limitación respecto a haber fungido como servidor público (LIPEEBC 2006, art. 113, VII).

Ley Electoral del 19 de Noviembre de 2008

Respecto a la autonomía financiera, se estableció que el CG aprobaría anualmente el proyecto de presupuesto de egresos del Instituto Electoral, el cual debería contener por separado los programas de prerrogativas que corresponden a los partidos políticos, para su inclusión

en el proyecto de presupuesto de egresos del estado, que el Ejecutivo proponga al Congreso del Estado (LIPEEBC 2008 , artículo 145, XXVII).

En el caso de la selección de consejeros, se introdujeron varios cambios respecto a la Ley Electoral inmediata anterior: la elección sería por mayoría calificada, en el supuesto de que no se aprueben la totalidad de los nombramientos y, habiéndose agotado una segunda ronda de votación, la designación se haría por mayoría absoluta del Pleno del Congreso del Estado (LIPEEBC 2008, art. 181, VI).

Mientras que el cargo se estableció en tres años con la posibilidad de reelección, para lo cual debería evaluarse si durante su desempeño, “habían ejercido el cargo con excelencia profesional, honestidad, diligencia y que goce de buena reputación y buena fama en la función pública electoral, además de precisar si conservan los requisitos requeridos para su nombramiento” (LIPEEBC 2008, artículo 181, III).

Si se consideran los requisitos para aspirar al cargo de consejero, se incluyen la previsión relativa a la formación profesional al señalar que era necesario poseer al día de la designación, título profesional de nivel licenciatura, con antigüedad mínima de cinco años y contar con los conocimientos y experiencia que le permitieran el desempeño de sus funciones (LIPEEBC 2008, artículo 135, IV). Mientras que la limitación de haber desempeñado cargo de elección popular, ni haber sido registrado como candidato para alguno de ellos, así como en el caso de no desempeñar ni haber desempeñado cargo de órganos directivos o de decisión de algún partido político, quedó sin señalar un periodo en particular (LIPEEBC 2008, artículo 135, V y VI).

En el mismo sentido, se cambió la limitante sobre haber ocupado cargo de primer y segundo nivel en la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, durante el año anterior al que deban ser electos (LIPEEBC 2008, artículo 135, VII). La limitación sobre desempeñar otro cargo o comisión se estableció de manera diferenciada para el Consejero Presidente, en virtud de “contar con una dieta diferenciada, no podrá desempeñar cualquier otra actividad remunerada, con excepción de los cargos académicos o docentes. Tampoco podrán

ocupar cargos públicos de primer y segundo nivel en la Administración Pública Estatal o Municipal, sino transcurrido un año después de haberse separado del cargo” (LIPEEBC 2008, artículo 136).

Es de destacar la inexistencia en las diferentes legislaciones de previsiones sobre el tema del Servicio Profesional Electoral, así como sobre el Órgano de Transparencia en el Instituto, ya que, a lo largo del periodo de estudio no se encontró. Finalmente, en la Ley Electoral de 2008 se contemplaba la existencia de una Contraloría General, la cual tendría un nivel jerárquico equivalente a la de Director General, su titular duraría en su encargo cuatro años y podría ser reelecto una sola vez, sería adscrito administrativamente al Consejo General y mantendría la coordinación técnica necesaria con el Órgano de Fiscalización Superior del Estado. El titular de la Contraloría General sería designado por el Congreso del Estado (LIPEEBC 2008, artículo 501 y 502).

c) Selección Y Remoción De Consejeros

Primer Consejo General del IEEBC 1995

La XIV Legislatura del estado de Baja California integró una Comisión Especial para la integración de los Consejos Electorales, conformada por los diputados: Luis Vizcarra Vizcarra, Armando Martínez Gámez, César A. Monraz Sustaita, Gustavo Dávila Rodríguez, Rodolfo Armenta Scott y Humberto Zúñiga Sandoval (*Memoria*, IEEBC, 1997, p. 77).

La Comisión, una vez realizada la verificación de la documentación avalada por las autoridades competentes y las entrevistas a los solicitantes, presentó un dictamen con la lista de los candidatos que consideró aptos para ser electos y propuso a los que fueron seleccionados como numerarios y supernumerarios.

Respecto a la discusión en el pleno, las propuestas encontraron la negativa de los partidos Popular Socialista y de la Revolución Democrática. La fracción perredista “consideraba necesario llegar a un acuerdo consensuado entre las fracciones partidistas” y acusaron que

las propuestas surgieron del acuerdo del PAN y el PRI solamente. Por lo cual, insistieron en regresar el dictamen a comisiones, además manifestaron que censuraban el procedimiento, no a las personas, especialmente no estuvieron de acuerdo con los comisionados Adolfo de Jesús Sánchez Rodríguez y Adalberto Silva García, a quienes dicha fracción votó en contra (tres votos) (Bustos, 1995, p. 3A).

Mientras que, por parte del PPS, el dirigente estatal Jorge Tovar Montañez consideró que la designación del Consejo no garantiza la transparencia de las elecciones, “[...] porque no creemos que ninguno de los seleccionados no tenga inclinaciones de tipo político partidista, además de que el nombramiento de los directivos quedó en manos del titular del Ejecutivo (García, 1995, p. 3A).

No obstante lo anterior, el 10 de enero de 1995, el Congreso del Estado designó por mayoría de los dieciocho diputados presentes en la sesión el nombramiento de los consejeros ciudadanos, mientras que el 18 de enero el gobernador del estado, Ernesto Ruffo Appel, designó a Daniel Hierro de la Vega para fungir como Consejero Presidente, lo anterior con base en la legislación en la materia.

CUADRO 39. PRIMER CONSEJO GENERAL DEL IEEBC 1995

Daniel Hierro de la Vega (presidente)
C. Luis Javier Garavito Elías
C. Jesús López Toledo
C. Gastón Luken Garza
C. Adolfo Oscar de Jesús Sánchez Rodríguez
C. Miguel Gárate Velarde
Consejeros Ciudadanos Supernumerarios
C. Héctor Eduardo Martínez Padilla
C. Sergio Octavio Vázquez López
C. Alfonso Marín Jiménez

Fuente: elaboración propia con información hemerográfica.

Es pertinente señalar que Miguel Gárate Velarde renunció al cargo de Consejero Electoral el 15 de febrero de 1995 para asumir la Dirección General del IEE, por lo que Héctor Eduardo Martínez Padilla ocupó dicha vacante como Consejero (quien sería sustituido por Juan Ignacio Guajardo Araiza, el 17 de junio de 1995). Mientras que Sergio Octavio Vázquez López renuncia al Cargo el 18 de marzo de 1995, y es sustituido por Alejandro Coria Cabrera, el 17 de junio de 1995.

Además, en julio del mismo año, el gobernador del estado decidió retirar su representación al interior del CG “en un acontecimiento que marcó un trascendental antecedente, al delegar la decisión de elegir al nuevo Consejero Presidente en los propios consejeros ciudadanos” por lo cual el consejero Gastón Luken Garza fue electo el 19 de julio (*Memoria*, IEEBC, 1997, p. 107).

Segundo Consejo General IEEBC 1998

CUADRO 40. II CONSEJO ESTATAL ELECTORAL (1998-2001)

Consejeros Ciudadanos Numerarios
C. Héctor Eduardo Martínez Padilla
C. Adalberto Silva García
C. Francisco Muños Ledo y Lasso de la Vega
C. Enrique Carlos Blancas de la Cruz
C. María Adolfinia Escobar López
C. Rodolfo García García
Consejeros Ciudadanos Supernumerarios
C. Octavio Alonso López
*C. Daniel Olivas Beltrán

*Se incorpora el 30 de septiembre de 1998.

Fuente: elaboración propia con información hemerográfica.

Como consejeros numerarios fueron elegidos Luis Javier Garavito Elías, Adalberto Silva García, Héctor Eduardo Martínez Padilla, quie-

nes repitieron en el cargo, además de Francisco Muñoz Ledo, Enrique Carlos Blancas de la Cruz, Adolfina Escobar López y Rodolfo García García, quienes elegirían de entre ellos al Consejero Presidente (*El Mexicano*, diciembre 1997, p. 6). La aprobación se realizó sin debate, luego de que las fracciones parlamentarias del PAN, PRI y PRD se pusieron de acuerdo previamente (Dávila, 1998, p. 6).

Considerando que el cargo de Consejero Presidente fue ocupado de manera interina por Adolfina Escobar López, luego de la designación y hasta la selección de manera secreta que hizo el CG y la cual recayó en el consejero Héctor Eduardo Martínez Padilla (Jiménez, 1988, p. 10).

Tercer Consejo General del IEEBC 2001

CUADRO 41. III CONSEJO ESTATAL ELECTORAL (2001-2004)

Consejeros Ciudadanos Numerarios
C. Víctor Everardo Beltrán Corona
C. Enrique Carlos Blancas de la Cruz
C. Marco Antonio De La Fuente Villarreal
C. Adolfina Escobar López
C. Juan González Godínez
C. Leonor Maldonado Meza
Consejeros Ciudadanos Supernumerarios
C. Mario García Anaya
C. José Luis Huape Rodríguez

Fuente: elaboración propia con información hemerográfica.

En la designación de consejeros de 2001, la XVI Legislatura tuvo un intenso debate que se caracterizó por la posición maximalista del PAN al querer impulsar perfiles afines a dicho partido. Específicamente, se comentó que la propuesta del C.P. Víctor Everardo Beltrán Corona, rector de la Universidad Autónoma de Baja California, fue rechazada, debido a que se atribuía militancia priísta (Peña, 2000, p. 3). No obs-

tante, dicha postura cedió para permitir que el mencionado se integrara al CG. Además, también se designaron a Leonor Maldonado Meza, Marco Antonio de la Fuerte Villarreal y a Juan González Godínez, los cuatro como numerarios.

Los otros tres consejeros fueron reelectos para un periodo de más de tres años: Rodolfo García García, María Adolfinia Escobar López y Enrique Blancas de la Cruz (Dávila, 2000, p. 2).

Mientras que como supernumerarios nombraron a José Luis Huape Rodríguez y Mariano García Anaya.

Cabe decir que Víctor Everardo Beltrán Corona renunció al cargo el 17 de marzo de 2003 y fue sustituido por Ramón Quezada López el 29 de abril del 2003, de igual forma, Enrique Carlos Blancas de la Cruz renunció al cargo el 3 de diciembre de 2001, y fue sustituido por Rodrigo Martínez Sandoval, el 13 de junio de 2002.

CUADRO 42. IV CONSEJO ESTATAL ELECTORAL (2004-2007)

Consejeros Ciudadanos Numerarios
C. Ramón Quezada López
C. Luis Rolando Escalante Topete*
C. Raúl Flores Adame
C. Juan González Godínez
C. José Luna Velázquez
C. Rodrigo Martínez Sandoval
C. Jaime Vargas Flores
Consejeros Ciudadanos Supernumerarios
C. Carola Andrade Ramos
C. Enhoc Santoyo Cid

*Falleció el 28 de octubre de 2005.

Fuente: elaboración propia con información hemerográfica.

El quinto Consejo General del IEEBC mantuvo la nominación de los consejeros por parte de los partidos; en dicha integración se repartieron entre PRI, PAN y PRD. En el caso del cargo de presidente

el Congreso nombró a un candidato promovido por el PRI (Heras, 2007). Cabe mencionar que hubo un intento por parte de la Legislatura local por renovar a la totalidad de consejeros; sin embargo, tres de los integrantes que podían ejercer la posibilidad de reelección se inconformaron y consiguieron que el TEPJF fallara a su favor y con ello consiguieron permanecer en el CG. En el caso de Tonatiuh Guillén López, fue destituido “a promoción legal del PRI con el argumento de haber sido nombrado en el cargo de presidente del COLEF a finales de febrero, después de un proceso jurídico que llegó al TEPJF fue sustituido, en octubre de 2008, por un reconocido panista que había ocupado la dirección general del IEE: Lázaro Solís Benavides” (Zavala, 2010, p. 78).

CUADRO 43. V CONSEJO ESTATAL ELECTORAL (2007-2010)

Consejero Presidente	Partido
Víctor Alarcón Requejo	PRI
Consejeros Numerarios	
Raúl Flores Adame	PRI
Tonatiuh Guillén López*	PAN
Humberto Hernández Soto	PRI
José Luna Velázquez	PAN
Marina Del Pilar Olmeda	PAN
Jaime Vargas Flores	PRI
Consejeros Supernumerarios	
Marina Ceja Díaz	PRD
José Guadalupe González Rubio	PRD

*Sustituido por Lázaro Solís Benavides.

Fuente: *La Jornada* 28 enero 2007.

Para el VI Consejo General se mantuvieron en el cargo por el PAN, Lázaro Solís Benavides y Marina del Pilar Olmeda García; por el PRI se sostuvo a Humberto Hernández Soto.

Mientras que se designó a: Rodolfo Julián Salgado Pérez, con vínculos en el Partido Nueva Alianza (PNA), aliado del PAN en Baja California; esta persona sustituyó a Víctor Alarcón Requejo, a quien la mayoría legislativa encabezada por el PAN, se negó a ratificar en función de su desempeño público a favor de los intereses del PRI; Alfredo Nuza Meza, empresario constructor de Tijuana, a quien se le asoció con el propio gobernador Guadalupe Osuna Millán.

El consejero Rodolfo Epifanio Adame Alba, también como propuesta del PAN; y, el ex consejero del IEEBC al que renunció en diciembre de 2001, Enrique Blancas de la Cruz, ex rector del Cetys y, al mismo tiempo, consejero electoral de la Junta Local del IFE. La cuota para el PRD quedó cubierta con la ratificación de José Guadalupe González Rubio y Alejandro Sánchez Sánchez como suplentes (Zavala, 2010, p. 78).

CUADRO 44. VI CONSEJO ESTATAL ELECTORAL (2010-2013)

Consejero Presidente	Partido
Enrique Blancas de la Cruz	
Consejeros Numerarios	
Rodolfo Julián Salgado Pérez	PNA
Lázaro Solís Benavides	PRI
Humberto Hernández Soto	PRI
Alfredo Nuza Meza	PAN
Marina Del Pilar Olmeda	PAN
Rodolfo Epifanio Adame Alba	PAN
Consejeros Supernumerarios	
Alejandro Sánchez Sánchez	PRD
José Guadalupe González Rubio	PRD

Fuente: elaboración propia con información hemerográfica.

El séptimo CG del IEEBC estableció una relación de nominaciones a favor del PRI, quien impulsó a cuatro consejeros y el PAN a tres (Cantú, 16 julio 2013).

CUADRO 45. VII CONSEJO ESTATAL ELECTORAL (2013-2015)

Consejero Presidente	Partido
Rubén Castro Bojórquez	PRI
Consejeros Numerarios	
Carola Andrade Ramos	PRI
Jorge Alberto Aranda Miranda	PAN
Javier Garay Sánchez	PRI-PVEM
Beatriz Martha García Valdez	PAN
Miguel Ángel Salas Marrón	PAN
Jaime Vargas Flores	PRI
Consejeros Supernumerarios	
Alejandro Sánchez Sánchez	S/d
Jesús Lugo González	S/d

S/d: Sin dato.

Fuente: *Proceso*, 16 julio 2013

d) Desempeño: Asignación de Diputados de RP

Diputados de RP 1995

El 15 de diciembre de 1994 se promulgó la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California, de acuerdo con el artículo 30, tendrían derecho a la asignación de diputados de RP los partidos o coaliciones que cumplieran con registrar candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en por lo menos 50% de los distritos electorales, y haber obtenido por lo menos 2% de la votación estatal en dicha elección.

Ahora bien, en el artículo 31 se especificaban las variables que se considerarían para la mencionada distribución:

I.- Votación estatal emitida (V.E.E.): es el número total de votos sufragados en la elección de Diputados menos los votos nulos y los emitidos a favor de personas no registradas como candidatos;

II.- Votación estatal válida (V.E.V.): es igual, a la suma de los votos obtenidos por los partidos políticos o coaliciones que hayan logrado por lo menos el dos por ciento;

III.- Votación estatal de cada partido (V.E.P): es el número total de votos obtenidos por cada partido político o coalición en el Estado, en la elección de Diputados;

IV.- Porcentaje de votación estatal de cada partido político o coalición (P.V.E.): es el resultado que se obtiene de multiplicar la votación estatal de cada partido político o coalición por cien y dividiéndolo entre la votación estatal válida;

V.- Expectativa de integración al Congreso de cada partido político o coalición (E.I.C.): es el resultado que se obtiene de multiplicar el porcentaje de votación estatal de cada partido político o coalición por el número total de integrantes del Congreso, dividiéndolo entre cien;

VI.- Diputaciones obtenidas de mayoría por cada partido político o coalición (D.O.M.): equivale al número de diputaciones que por el principio de mayoría relativa haya obtenido cada partido político o coalición; y

VII.- Determinación de asignación a la representación proporcional para cada partido político o coalición (D.A.R.): se obtiene de restar a la expectativa de integración al Congreso de cada partido político o coalición, el número de diputaciones obtenidas de mayoría.

El Artículo 32 establecía que el CEE asignaría las diputaciones considerando las siguientes bases:

I. - Determinará qué partidos políticos o coaliciones cumplen con lo establecido en el artículo 30 de esta Ley;

II.- Determinará el porcentaje de votación estatal de cada partido político o coalición (P.V.E.);

III.- Primeramente, asignará un Diputado a todo aquel partido político o coalición que tenga derecho a ello, y no haya obtenido constancia de mayoría alguna. Posteriormente se asignará otro Diputado por el principio de representación proporcional, al partido político o coalición que cumpliendo con los requisitos señalados en el artículo 30 de esta Ley, haya obtenido el seis por ciento de la votación estatal emitida. En el caso de que el número de partidos políticos o coaliciones sea mayor que el de Diputados por asignar, éstas se otorgarán a los que tengan mayor porcentaje en orden descendente hasta agotarse;

IV.- Posteriormente y en el supuesto de que aún existieran diputaciones por asignar se procederá de la manera siguiente:

a) Determinará la expectativa de integración al Congreso (E.I.C.) de cada partido político o coalición;

b) Determinará el número de diputaciones que le corresponda a cada partido político o coalición conforme a lo establecido en la Fracción VII del artículo 31 de esta Ley;

c) Se le restará de su expectativa de integración al Congreso, la asignación efectuada conforme a la fracción III de este artículo, al partido político o coalición que la haya obtenido;

d) Asignará a los partidos políticos o coaliciones, alternadamente, tantas diputaciones como números enteros haya obtenido en la operación realizada conforme a la fracción VII del artículo anterior; y

e) Si después de efectuadas las operaciones anteriores aún quedasen diputaciones por asignar, se otorgarán a los partidos políticos o coaliciones que conserven los restos mayores, después de deducir los números enteros que sirvieron como base en la asignación anterior;

V.- En ningún caso un partido político o coalición podrá contar con más de dieciséis diputaciones por ambos principios; y

VI.- Los partidos políticos o coaliciones podrán registrar una fórmula adicional para el caso de que tuvieren derecho al número máximo señalado en la fracción anterior.

La asignación de los diputados que le correspondan a cada partido político o coalición, conforme al resultado obtenido en el artículo anterior el CEE, la realizará en los siguientes términos (artículo 33):

I.- Determinará cuales fueron los candidatos a Diputados de mayoría de cada partido político o coalición que no obtuvieron la constancia;

II.- Elaborará una lista de cada partido político o coalición de entre sus candidatos que no hayan obtenido la constancia de mayoría de acuerdo con su porcentaje de votación obtenido en su respectivo distrito en orden descendente. El porcentaje se tomará hasta diezmilésimas, sin redondear la última cifra;

III.- Colocará al final de dicha lista la fórmula adicional de candidatos que para el efecto registre cada partido político o coalición;

IV.- Hará la asignación de Diputados a cada partido político o coalición conforme al orden que guarden los candidatos;

V.- Si dos o más candidatos de un mismo partido político o coalición tuvieran el mismo porcentaje en la lista y el número de diputaciones que le resten a dicho partido político o coalición sea inferior, el

Consejo Estatal Electoral solicitará al partido político o coalición que dentro de las veinticuatro horas siguientes a que sea notificado, informe quién o quiénes de los candidatos obtendrán la asignación;

VI.- Si dentro del plazo señalado en la fracción anterior el Partido Político o Coalición no diese respuesta el Consejo Estatal Electoral procederá a determinarlo mediante insaculación; y

VII.- En caso de que alguno de los candidatos esté inhabilitado para ocupar el cargo, la asignación se hará al candidato que siga conforme a la lista respectiva.

En la sesión de asignación, el representante del PRD señaló que el dictamen no estaba correctamente apegado a la normatividad y consideraba que su partido merecía acceder a dos diputaciones por RP y no solo una como quedó en el acuerdo. En la sesión mencionó que “todo es cuestión de interpretación, yo les decía que no nada más existe la fórmula o interpretación del PRD, ni la de las comisiones dictaminadoras, existen otras [...] ¿cuál es la interpretación justa? La que le da a cada cual lo que le corresponde” (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEBC del 6 septiembre de 1995, p. 18).

Mientras que el representante del PAN mencionó que no coincidía con la versión del PRD, pues hubo una mesa de consensos en la que se acordó que, para acceder a un diputado bastaba obtener 2% de la votación, y para obtener dos era necesario 6%, siempre y cuando no hubieran obtenido diputaciones de mayoría (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEBC, 6 septiembre 1995, p. 19).

No obstante, el Consejero Presidente se mostró abierto a los argumentos del PRD, de tal manera que le permitió exceder el tiempo de sus intervenciones así como realizar varias propuestas, la principal de ellas era que no se votara y que se pospusiera la decisión para ser revisada por la comisión encargada de su elaboración (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEBC, 6 septiembre de 1995, p. 21).

Además, el consejero ciudadano, Alejandro Coria Cabrera, señaló que la comisión encargada de realizar la asignación trabajó por dos días con representantes de partidos y consejeros sin que el representante del PRD se presentara (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEBC, 6 septiembre de 1995, p. 23). La sesión tuvo continuamente la interrup-

ción por parte de dicho representante, quien pretendía retrasar la aprobación del dictamen, sin embargo, se votó luego de que su propuesta no tuviera el apoyo de los consejeros electorales.

El acuerdo tuvo cuatro votos a favor y uno en contra del consejero Jesús López Toledo (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEBC, 6 septiembre de 1995, p. 33), con la asignación de los diez diputados de RP de la siguiente manera: PAN 2, PRI 7, PRD 1 (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEBC, 6 septiembre 1995, p. 34).

Diputados de RP 1998

El 10 de octubre de 1997 se reformó la Ley Electoral para aumentar el umbral para acceder a RP, de 2% a 4%. En ese sentido, cambiaron los artículos 28 y 29 para introducir dicho porcentaje mínimo. Dicha modificación tuvo la animadversión del Partido del Trabajo, quien consideró que el nuevo marco legal buscaba fortalecer y favorecer el bipartidismo tradicional en la entidad (Espinoza, 2008, p. 189). Además, se incrementó el número de diputados de mayoría de 15 a 16, sin embargo, se redujo el número de los plurinominales de diez a considerar “hasta nueve como máximo” (Espinoza, 2008, p. 189).

En la sesión de asignación de diputados se señaló que, debido a la conformidad de los representantes de partidos con el trabajo que la comisión del Régimen de Partidos Políticos, encabezada por el consejero Rodolfo García García, encargada de realizar la distribución de diputaciones, no sería necesario plantearse debate alguno (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEBC, 12 agosto de 1998, p. 9).

El acuerdo fue aprobado por siete votos a favor, por unanimidad, y la distribución quedó de la siguiente manera: PRI 6 y PRD 3.

Diputados de RP 2001

El 30 de octubre de 2000, se reformó la Ley Electoral local, sin alterar los artículos relativos a la RP.

En la sesión de cómputo el representante de la coalición Alianza Ciudadana, Rodrigo Llantada Ávila, dijo que interpondría un recurso de inconformidad por considerar que el porcentaje de votación requerido para acceder a diputaciones de RP de 4%, era violatoria de los principios de constitucionalidad, legalidad, equidad y seguridad jurídica, toda vez que en el ámbito federal solo se contempla 2% (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEBC, 14 septiembre de 2001 p. 5).

El consejero Rodolfo García García consideró que había divergencias en la interpretación de la votación válida distrital en el dictamen, por lo cual votaría en contra del mismo (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEBC, 14 septiembre de 2001 p. 7). Sin existir mayor discusión sobre el tema, se sometió a votación. El proyecto fue aprobado por seis a favor y uno en contra. La asignación de diputados quedó como sigue: PRI 7, PRD 2.

DIPUTADOS DE RP 2004

En la sesión de asignación de diputados, el representante del PRD, Jorge Arturo Ruiz Contreras, señaló que no se presentaron las actas del distrito número uno, por tal motivo, pidió que no se aprobara el acuerdo hasta tener claridad sobre el tema. También criticó el ejercicio estadístico para realizar la asignación y cuestionó que no se aplicara de manera literal lo que el procedimiento establecido en la Ley Electoral para tal efecto.

El representante del PRD señaló que denunciaría penalmente al Consejero Presidente del Instituto por permitir un acto que consideró ilegal. Posteriormente, fue amonestado y luego expulsado del lugar. Sus reclamos no rindieron frutos y solo generaron una serie de comentarios para sustentar el dictamen, el cual fue aprobado por unanimidad de los consejeros electorales (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEBC, 16 agosto de 2004, p. 37).

La distribución de curules quedó como sigue: PAN 1, Alianza PRI-PVEM-PT y PEBC 6, PRD 2.

Diputados de RP 2007

En la sesión celebrada el 30 de septiembre de 2007, no hubo discusión en torno al tema de la asignación de los diputados de representación proporcional, la cual se aprobó por unanimidad y quedó como sigue: Coalición “Alianza por Baja California” (PAN-PANAL-PES) con una diputación; la Coalición “Alianza para que Vivas Mejor” (PRI-PVEM-PEBC) con siete diputaciones y el Partido de la Revolución Democrática con una diputación (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEBC, 30 de septiembre de 2007, p. 9).

Diputados de RP 2010

El 6 de octubre de 2006 se reformó la Ley Electoral para introducir como requisito para acceder a diputados de RP, el “haber obtenido el registro de la lista de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional” (artículo 26, III).

Además, en el artículo 27 se estableció que el IEE, una vez verificados los requisitos del artículo 26, asignaría un diputado a cada partido o coalición que tuviera derecho a ello. En caso de que el número de partidos o coaliciones fueran mayor que el de diputaciones a otorgar, éstas se asignarían a los que tuvieran mayor porcentaje en orden descendente hasta agotarse.

Mientras que, si después de asignadas las diputaciones señaladas en el artículo 27, aún quedaran curules por distribuir, se asignarían a partidos o coaliciones en los siguientes términos:

I. Se obtendrá el porcentaje de votación de los partidos o coaliciones que reúnan los requisitos que se señalan en el artículo 26 de la ley, mediante el siguiente procedimiento:

- a) Realizará la sumatoria de los votos obtenidos por los partidos políticos o coaliciones, en la elección de diputados, que reúnan los requisitos, y
- b) La votación de cada partido se dividirá entre la sumatoria obtenida en el inciso anterior y se multiplicará por cien,

II. Se procederá a multiplicar el porcentaje de votación obtenido en la elección de diputados por el principio de representación proporcional de cada partido o coalición, por veinticinco;

III. Al resultado obtenido en la fracción anterior se le restarán las diputaciones obtenidas de mayoría y la asignada conforme al artículo anterior,

IV. Se asignará una diputación de representación proporcional por cada número entero que se haya obtenido en la operación señalada en la fracción anterior, procediendo en estricto orden de prelación conforme al porcentaje obtenido por cada partido político o coalición, éstas se otorgarán a los que tengan mayor porcentaje en orden descendente hasta agotarse el número de enteros que corresponda al partido o coalición, en los términos de la fracción I de este artículo, y

V. Hechas las asignaciones anteriores, si aún existieran diputaciones que asignar, éstas se otorgarán a los que conserven los restos mayores, una vez deducidas las que se asignen en la fracción anterior.

Ningún partido político o coalición podrá tener más de dieciséis diputados por ambos principios.

Artículo 29. El CEE hará la asignación de diputados a cada partido o coalición conforme al resultado obtenido en los artículos 27 y 28 de la Ley en los siguientes términos:

I. Determinará que candidatos a diputados de cada partido político o coalición no obtuvieron la constancia de mayoría.

II. Elaborará una lista en orden descendente de cada partido político o coalición con los candidatos que no hayan obtenido con la constancia de mayoría, de acuerdo con su porcentaje de votación válida en el distrito respectivo. El porcentaje se tomará hasta diezmilésimas, sin redondear la última cifra.

III. Si dos o más candidatos de un partido político o coalición tienen el mismo porcentaje en la lista, hasta antes del séptimo lugar, el CEE le solicitará al partido político o coalición, para que dentro de las veinticuatro horas siguientes a que sea notificado, determine el lugar que le corresponderá.

IV. Si dentro del plazo señalado en la fracción anterior el partido político o coalición no da respuesta, el CEE procederá a determinarlo mediante sorteo.

V. Una vez determinada la lista anterior se procederá a intercalarla con la que hubiera registrado cada partido político o coalición en los términos de la fracción II del artículo 284 de esta ley.

VI. La intercalación iniciará con el que ocupe el primer lugar de acuerdo con la lista obtenida de la fracción II de este artículo, seguido de quien ocupe el primer lugar en la lista registrada de conformidad con la fracción II del artículo 284 de esta ley, continuando de manera alternada, en el orden de prelación resultante, en cada caso, hasta lograr una lista de nueve diputaciones a asignar.

En caso de que un partido político o coalición obtenga doce o más diputaciones por el principio de mayoría relativa, la lista se integrará solo con aquellos candidatos que no obtengan constancia de mayoría, junto con los registrados en los términos de la fracción II del A 284 de esta ley, respetando en todo momento lo señalado en el párrafo anterior, con excepción de los lugares que no podrán ser ocupados por aquéllos, recorriendo en dichos espacios a éstos, y

VII. En caso de que la asignación recaiga en quien esté inhabilitado o no reúna los requisitos para ser electo, la asignación deberá ser cubierta por el suplente de la fórmula respectiva. Si este último también resulta inhabilitado o no reúne los requisitos para ser electo, se asignará aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en orden de la lista.

Las vacantes de propietarios de diputados por el principio de RP deberán ser cubiertas por los suplentes de la fórmula respectiva. Si la vacante se presenta respecto de la fórmula completa será cubierta por aquella fórmula del mismo partido que sigue en el orden de la lista que para efectos de asignación haya elaborado el CEE.

En la reforma electoral del 19 de noviembre de 2008, se modificó el artículo 29 relativo al número máximo de diputados que pueden tener los partidos o coaliciones, el cual quedó fijado en diecisiete por ambos principios. Mientras que en lo relativo a la lista que se integraría sería de ocho diputaciones y no de nueve, como estaba establecido en la legislación inmediata anterior (artículo 30, VI).

En la sesión de asignación hubo un tema que resultó central en la discusión de representantes y consejeros electorales sobre a la pérdida de los resultados electorales del Distrito XII, lo cual en principio se intentó ocultar. Posteriormente, se quiso enmendar el error con información nueva y, finalmente, se dio a conocer que no tenían certeza sobre el tema.

En ese sentido, el Consejero Presidente comentó que: “lo que aquí ha quedado demostrado es la incompetencia del Instituto Estatal Electoral, para poder llevar a buen puerto una decisión fundamental que los ciudadanos emitieron el pasado cuatro de julio, durante muchos meses hemos venido señalando una serie de inconsistencias que nosotros dijimos con toda antelación, que nos podrían llevar a un callejón sin salida” (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEBC, 3 agosto de 2010, p. 11).

En un tono irónico, el representante del PRD consideró que era un error pensar que no hubiera repercusión por el hecho y que pasara desapercibido: [...] “es increíble que nos digan que ya ni modo, entonces yo pregunto si eso da certeza a este instituto” (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEBC, 3 agosto de 2010, p. 18). En el mismo sentido, lamentó que se quisiera dejar la responsabilidad a los miembros de la mesa de casilla, especialmente al presidente, y además consideró pertinente la renuncia de los miembros de la comisión de Régimen y Partidos Políticos, quienes tuvieron la responsabilidad de realizar el cómputo de la elección de diputados de RP (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEBC, 3 agosto de 2010, p. 13).

De acuerdo con Víctor Espinoza, lo que sucedió fue que en “una evidente ilegalidad, al momento de llenar el Acta de Cómputo Distrital en el Consejo del Distrito XII, ésta fue alterada, agregándole 55 votos a favor de Raymundo Vega Andrade, candidato del PAN, con lo cual se incrementaba el porcentaje y quedaba fuera de la asignación de diputados de representación proporcional la profesora Galarza Villarino (candidata del PANAL en el Distrito XIII, de la coalición PAN/PANAL/PES)” (Espinoza, 2008, p. 207). Ante lo cual el Consejo General avaló este “error aritmético”, alegando que el plazo para impugnaciones había vencido, y que era imposible corregirlo. Con lo anterior, se otorgó la curul al panista Raymundo Vega.

La distribución de diputados fue la siguiente: Coalición “Alianza por Baja California” (PAN-PANAL-PES), cinco diputaciones; Coalición “Por un Gobierno Responsable” (PRI-PVEM), con una diputación; Partido de la Revolución Democrática, con una diputación;

Coalición “Por la Reconstrucción de Baja California” (PT-Convergencia), una diputación, y el Partido Estatal de Baja California, una diputación. El acuerdo fue aprobado por cinco votos a favor y una abstención de Humberto Hernández Soto y uno en contra de Marina del Pilar Olmeda García (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEBC, 3 agosto de 2010, p. 25).

Dicha decisión del CG mostró un “empecinamiento por favorecer al PAN que solo puede ser explicado por los compromisos partidistas de los consejeros”. Este comportamiento anormal fue expuesto luego de que el PANAL impugnara la decisión ante el Tribunal de Justicia Electoral, que resolvió en favor de la profesora Galarza Villarino por unanimidad. La magistrada presidenta de dicho tribunal señaló que “había un error evidente de 55 votos” (Espinoza, 2008, p. 206).

DIPUTADOS DE RP 2013

El acuerdo no tuvo discusión en el pleno y fue aprobado por unanimidad por los consejeros electorales. El proyecto contemplaba la distribución de diputados como sigue: Coalición “Alianza Unidos por Baja California” (PAN-PRD-PANAL-PEBC) con dos diputaciones; Coalición “Compromiso por Baja California” con cuatro diputaciones (PRI-PVEM-PES-PT); y Partido Movimiento Ciudadano con dos diputaciones (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEBC, 9 septiembre de 2013, p. 3).

La Reforma Electoral de 2014: la irrupción del INE y los Organismos Públicos Locales Electorales

a) Contexto Político

El cuestionamiento a la autonomía de los organismos electorales estatales fue uno de los temas principales en la reforma electoral federal de 2014. Precisamente, en su fundamentación se ponía en duda su independencia y se sugería que se trataba de organismos acaparados por los gobernadores de los estados.

Partido Acción Nacional sostuvo que “muchos gobernadores han colonizado las instituciones electorales a partir del control que la mayoría tiene de su Congreso local, responsable del nombramiento, y han explotado recursos del Estado con fines partidistas para garantizar el triunfo de su partido” con el aval de los organismos estatales encargados del desarrollo de las contiendas electorales (Iniciativa Diputados y Senadores del Grupo Parlamentario del PAN de la LXII Legislatura, *Gaceta Parlamentaria*, 24 de septiembre de 2013).

Mientras que la propuesta presentada por el PRD establecía que “la certeza, imparcialidad e independencia de los institutos electorales locales han sido arrebatadas por los partidos y los poderes fácticos locales. Los gobernadores extienden su poder político a las vulnerables estructuras electorales de sus estados” (Iniciativa Diputados del Grupo Parlamentario del PRD de la LXII Legislatura, *Gaceta Parlamentaria*, 24 de septiembre de 2013).

A pesar de que existió un consenso de las tres principales fuerzas políticas del país, en ese entonces: PRI, PAN y PRD, lo cierto es que en los hechos el PAN fue el fiel de la balanza al negociar con el tricolor el apoyo a la reforma energética a cambio de la electoral (*El Universal*, 13 de noviembre de 2013).

Por lo anterior, es de destacar que no existió un análisis serio sobre las condiciones de independencia y autonomía de los institutos electorales estatales, sino que solo se partió de una suposición: el PRI mantiene la mayoría de los estados debido a que puede controlar los órganos electorales, lo cual se solucionaría si el entonces IFE organiza las elecciones de los estados.

No obstante, en la discusión se encontraron resistencias de los funcionarios de los organismos locales y el federal, así como de especialistas en la materia, por lo cual no se concretó la propuesta de que permaneciera solo una autoridad electoral de alcance nacional y se llegó a un punto intermedio: los organismos públicos locales bajo la coordinación del Instituto Nacional Electoral.

La coordinación que el IFE tenía hasta entonces con los institutos locales se había restringido a temas como: credencialización y actualización del padrón electoral, así como algunos más técnicos como la fiscalización, administración de los tiempos en radio y televisión y el Sistema Profesional Electoral, principalmente.

Es de destacar que en la legislación inmediata anterior ya se contemplaba la posibilidad de que el IFE asumiera la organización de las elecciones en cualquiera de los estados: “previa solicitud de las autoridades electorales de las entidades federativas formulando el proyecto de convenio correspondiente, mismo que deberá ser aprobado por el Consejo General con al menos seis meses de anticipación al proceso del cual se tratará” (COFIPE, 2008, artículo 118, 3). Sin embargo, ello era visto como una posibilidad excepcional tanto para el órgano federal como los estatales.

Mientras que, con la reforma de 2014, la independencia y autonomía de los órganos electorales locales se redujeron sensiblemente por la subordinación en los hechos al INE. Lo anterior se observa

principalmente en que sus funciones pueden ser atraídas por el INE cuando “no existan las condiciones necesarias para el desarrollo de elecciones” o cuando por el voto de al menos ocho consejeros del Consejo lo juzguen necesario.

Uno de los aspectos novedosos para intentar reducir la discrecionalidad de los legislativos locales, fue la disposición de que el INE nombrara a los consejeros de los OPLES (CPEUM, artículo 41, apartado c). Mientras que en el mismo artículo se señalan las funciones de los órganos locales, donde se les confiere de manera exclusiva la educación cívica y, en caso de no ser atraídas las elecciones por el INE, se les faculta para desarrollarlas como hasta antes de la reforma.

De acuerdo con Woldenberg, la reforma en comento generó un esquema donde no existe certeza debido a la discrecionalidad (entrevista del autor al Mtro. José Woldenberg Karakowsky, 20 de enero de 2014):

Se les ha dado a los consejeros del INE grados de discrecionalidad terribles, ahora se lee en la constitución “deberá” nombrar consejeros y “podrá” removerlos. Nuestra ley electoral iba en un camino hacia la certeza, y con la ley electoral nueva se introduce una incertidumbre enorme al establecer numerosos temas en los que se introdujo la palabra “podrá”.

Concretamente, en el apartado C, numeral 11 constitucional se señala que con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral, podrá:

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;
- b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o
- c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

En adelante analizamos los cinco casos de estudio bajo la legislación de 2014 y su impacto en sendos institutos.

La ubicación de los OPLES en el Estado se mantuvo como órganos constitucionales autónomos, sin embargo, su autonomía en los hechos fue anulada al quedar subordinados al Instituto Nacional Electoral. De acuerdo con la LEGIPE, los OPLES están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esta Ley, las constituciones y leyes locales (artículo 98).

A continuación, se resumen las modificaciones a legislaciones estatales en cada uno de los cuatro casos a raíz de la reforma electoral federal.

INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Con la reforma a nivel federal se adecuaron las legislaciones estatales, así como de manera particular se estableció la nueva relación del INE y el respectivo OPLE.

En la Ciudad de México se dispuso en el artículo 30 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México (7 de junio de 2017), que el Instituto Nacional y el Instituto Electoral local son las autoridades electorales depositarias de la función estatal de organizar las elecciones locales en la Ciudad de México.

Mientras que en el artículo 31 estableció que el Instituto Electoral es un órgano de carácter permanente y profesional en su desempeño, el cual cuenta con autonomía presupuestal en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución Federal, la Ley General, la Constitución Local y este Código.

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

En el caso del IEEM, en el artículo 168 del Código Electoral del Estado de México (publicado en el *Periódico Oficial* el 28 junio de 2014), establecía que es el organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su funcionamiento e indepen-

diente en sus decisiones, responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. Es de subrayar que no se le establecía en la conceptualización la característica de “independencia”.

Además puntualizaba la coordinación con el INE en el artículo 169, en el cual se establecía que el IEEM se regirá para su organización, funcionamiento y control por las disposiciones constitucionales relativas, las que emita el Instituto Nacional Electoral, las que le resulten aplicables y las de este Código.

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO

En el artículo 77 de la Ley Electoral del Estado de Guanajuato, se estableció que el IEEG está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución Federal, la Constitución del estado y esta Ley.

ORGANISMO PÚBLICO ELECTORAL DE VERACRUZ

El Instituto Electoral Veracruzano fue definido como “la autoridad electoral del Estado, de funcionamiento permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica, presupuestal y de gestión” (artículo 99).

En los cuatro casos, luego de la reforma electoral de 2014 hubo una reconfiguración en cuanto a su autonomía, por lo tanto, no se considera que sean independientes, sino que dependen de un ente nacional que sí es autónomo: el Instituto Nacional Electoral.

INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA

Definido como un organismo público, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio (artículo 33).

b) Normativa sobre la conformación del Consejo General

El nombramiento de los consejeros de los OPLES ha resultado un tema particularmente complejo para el INE. Si bien fue uno de los principales temas que se esperaban corregir, al sustraer la selección y destitución de las facultades de los Congresos Locales.

El proceso de selección de los consejeros de los OPLES incluye: a) Consejero Presidente que durará en su encargo siete años, b) tres consejeros electorales que durarán en su encargo seis años y c) tres consejeros electorales que durarán en su encargo tres años, mientras que el procedimiento de elección sería el siguiente (LGIPE, artículo 101 y Convocatorias disponibles en el portal Web del INE):

- 1) Convocatoria pública a todos los interesados en concursar por ser miembros de los consejos de los OPL y registro de aspirantes;
- 2) Revisión de requisitos legales de los concursantes inscritos;
- 3) Examen de conocimientos generales de la materia político-electoral, diseñado por una institución de educación superior, de investigación o evaluación, y un examen de habilidades gerenciales;
- 4) Redacción de un ensayo presencial sobre un tema político-electoral elegido al azar entre una lista de diez tópicos;
- 5) Revisión y valoración curricular;
- 6) Entrevista de cada aspirante con comisiones de por lo menos tres consejeros del INE;
- 7) Integración de la propuesta por la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, y designación por mayoría calificada del Consejo General del INE.

CUADRO 46. PARTICIPACIÓN DE ASPIRANTES Y SELECCIONADOS DE LAS CONVOCATORIAS DEL INE PARA INTEGRAR LOS MÁXIMOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN DE LOS OPLES

Año	Convocatorias	Vacantes	Aspirantes			Designaciones			Presidentes	
			M	H	Total	M	H	Total	M	H
2014	19	133	1,256	2,301	3,557	70	63	133	11	8
2015	13	91	792	1,202	1,994	44	47	91	5	8
2016	2	8	77	168	245	4	4	8	0	0
2017	21	61	694	1,200	1,894	3	1	4	1	0
Total	55	293	2,819	4,871	7,690	121	115	236	17	16

Fuente: cuadro tomado de Rivera Velázquez, 2017, p. 47.

No obstante el establecimiento de reglas más claras en cuanto al ingreso a los Consejos de los OPLES, han surgido problemas desde la primera designación.

Lo anterior deja de lado aquel ideal de la integración ciudadana de los órganos electorales después de que consiguieran la autonomía en 1996, y se ha establecido una preponderancia de profesionales de la materia electoral, cuyo interés principal es alargar sus carreras y no necesariamente realizar una labor cívica por sí misma.

La actividad integradora de los OPLES por parte del INE se puede observar en el siguiente cuadro.

Por otra parte, la remoción de consejeros de los Oples ha sido un aspecto que también ha ocupado a los integrantes del INE. Dicho recurso está contemplado en la LGIPE (artículos 102 y 103) como única medida de sanción contra los consejeros, la cual se considera para las siguientes situaciones:

- a) Realizar conductas que atenten contra la independencia y la imparcialidad de la función electoral o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros.
- b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de sus funciones o labores.

- c) Conocer de algún asunto o participar de algún acto para el cual se encuentren impedidos.
- d) Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones correspondientes.
- e) Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo.
- f) Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo.
- g) Violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el INE. Se entiende por violación grave la que dañe los principios rectores de la función electoral.

En el mismo sentido, en el artículo 116 fracción IV, inciso c, 4, constitucional se proscribía el que los consejeros recibieran alguna otra remuneración adicional:

Los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

c) Selección y remoción de consejeros

Ciudad de México, Estado de México y Guanajuato, 2014

De acuerdo con la nueva legislación electoral de 2014 se dispuso que los consejos generales de los estados serían renovados en su totalidad sin importar el tiempo que llevaran en funciones. Lo anterior debido a la trascendencia de la reforma que buscaba una nueva dinámica entre los órganos electorales nacionales y locales para evitar la injerencia de los partidos políticos, así como los poderes legislativos y ejecutivos estatales.

Resulta especialmente interesante que el Consejo General del INE haya designado el mismo día (30 de septiembre de 2014), con apenas minutos de diferencia a los consejeros de Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán (Acuerdo aprobado INE/CG165/2014, 30 de septiembre de 2014). En cuya sesión se puso de manifiesto la falta de discusión para aprobar a los nuevos consejeros de los estados, debido a que solo se leyó la propuesta de integración de cada uno de los estados y se fueron aprobando sucesivamente. De acuerdo con el Consejero Presidente del INE, esto se debió a la complejidad de la tarea, en sus palabras (Acuerdo aprobado INE/CG165/2014, 30 de septiembre de 2014):

Este proceso ha sido complejo, no sólo por sus distintas etapas, sino porque el mismo nos impone la necesidad de construir consensos. Hoy llegamos aquí teniendo que haber construido consensos, porque si no, no podríamos tomar decisiones, se necesitan 8 votos y hemos logrado, en buena parte de los casos, la coincidencia de las voluntades de 11 miembros con derecho a voto en este Consejo General. No se trata de algo menor o que pueda menospreciarse o soslayarse, como aquí parece haberse pretendido hacer; el dato es fundamental, si se piensa que hablamos de un órgano plural, de éste, de este Consejo General, de un órgano plural diverso y como todo órgano colegiado complejo. El esfuerzo está, me parece, a la vista de todos, no conozco, no ha habido un Consejo General que haya gozado de consensos absolutos ni siquiera el del año 1996, a nivel federal y tampoco a nivel local y por lo visto tampoco hoy lo lograremos, pero creo que eso no es lo que tiene que orientar nuestras decisiones.

Cabe decir que en la sesión se criticó el procedimiento, así como la inclusión de varios ex asesores de los consejeros del INE quienes fueron votados por sus antiguos jefes (Acuerdo aprobado INE/CG165/2014, 30 de septiembre de 2014).

¿Es éticamente válido que algunos Consejeros Electorales de este Consejo General, impongan como consejeros en algunas entidades del país

a ex asesores? Aquí se habló de un vínculo, el Senador Javier Corral preguntaba sobre un vínculo de un Consejero Electoral. La pregunta es ¿Éticamente es válido que hoy voten 2 consejeros de este Consejo General por quienes fueron sus asesores? Recuerdo que en el Poder Judicial se empezó a deslindar ese método de que los Secretarios de Estudio y Cuenta, fueran a su vez candidatos a Jueces de Distrito, para evitar esa injerencia. Pero como ya sé que va a votarse en este sentido, vale la reflexión ética. ¿Es éticamente válido que Consejeros Electorales voten por sus ex asesores, para nombrarlos ahora consejeros en 2 entidades, las más pobladas del país? Si eso es ético, pues lo que venga, “que Dios nos agarre confesados”.

El acuerdo fue aprobado por mayoría, con el voto en contra de la consejera Pamela San Martín.

Ciudad de México

Ahora bien, para el Instituto Electoral de la Ciudad de México, las designaciones fueron las siguientes:

CUADRO 47. CONSEJEROS ELECTORALES IEEM 2014

Consejero	Partido nominador	Duración	Examen	Orden en evaluación	Valoración Curricular
Mario Velázquez Miranda	PRD	7 años	9.44	7	10
Carlos González Martínez	PRD	3 años	95.56	3	6
Pablo Lezama Barreda	PRD	3 años	95.56	5	s/d
Yuri Gabriel Beltrán	PRI	6 años	9.44	14	3
Dania Paola Ravel Cuevas	PRI	6 años	91.1	8	9
Olga González Martínez	PRI	3 años	88.89	13	6
Gabriela Williams Salazar	PAN	6 años	93.33	4	10

S/d: Sin dato.

Fuente: elaboración propia con base en el portal del INE y Becerra Chávez, 2015, p. 227.

En las listas de los mejores 25 evaluados, tanto de hombres como mujeres, hubo una selección que no llevó a los primeros lugares de las listas. Por ejemplo, en la presidencia del Consejo se eligió a Mario Velázquez, quien obtuvo el décimo lugar en orden de evaluación curricular y para un periodo de siete años, además, su evaluación fue el séptimo lugar del examen. Mientras que el perfil más alto de los seleccionados en ambos aspectos fue Carlos González Martínez, quien fue designado solo por tres años.

Especialmente, uno de los elementos que modifican la selección es la entrevista, la cual no tiene criterios objetivos para mensurarlo. De acuerdo con Pablo Xavier Becerra, resulta increíble que, en la Ciudad de México, donde están las universidades más importantes del país, no hayan designado a un solo académico como consejero electoral.

Siguiendo a Becerra, las designaciones fueron apadrinadas por los ex jefes de los seleccionados quienes han ocupado puestos clave en materia electoral (INE y TEPJF), por lo cual se puede identificar su filiación (Becerra, 2015, p. 227):

En el caso del presidente Mario Velázquez, su identificación con el PRD se debe a que era cercano al consejero Javier Santiago, desde la época en que éste se desempeñó en el mismo cargo (1999-2006). Además de estar vinculado al magistrado del TEDF, Adolfo Riva Palacio, quien fue Secretario Ejecutivo del IEDF durante catorce años.

El consejero Carlos González Martínez, para tres años. Se ha desempeñado en el IFE como Director de Capacitación y Vocal Ejecutivo de la junta local de Michoacán, en el TEPJF como asesor de la magistrada Carmen Alanís, (cercana al PRI) y la FEPADE (como asesor de quien fue su titular María de los Ángeles Fromow).

El consejero Pablo Lezama Barreda se desempeñó como funcionario en el Tribunal Superior de Justicia, el Gobierno del Distrito Federal y en la Delegación Coyoacán. El PAN lo impugnó por haber sido inhabilitado por un año cuando fue funcionario del Tribunal y por haber ocupado cargo de responsabilidad en el PRD. El TEPJF encontró que eso había ocurrido fuera de la temporalidad establecida en la Ley como requisito para ser consejero.

El consejero Yuri Gabriel Beltrán fungió como asesor de la magistrada del TEPJF, Carmen Alanís, de conocida cercanía con el PRI. Con trayectoria en el IFE y el TEPJF, bajo la dirección de dicha magistrada (quien fue secretaria ejecutiva del IFE).

La consejera Dania Paola Ravel Cuevas fue asesora del consejero Marco Baños en el IFE, de donde pasó a ser funcionaria del ISSTE, al frente del cual estaba quien fue representante del PRI en el CG del IFE. Al momento de ser nombrada era asesora en el TEPJF.

Olga González Martínez fue la única integrante del servicio profesional del extinto IFE que logró ser consejera. Ha participado en cinco procesos electorales federales, seguramente desde 2000 (no lo indica en su síntesis curricular).

Gabriela Williams trabajó en el TEPJF de 2005 a 2013. A partir de este último año se incorporó como coordinadora de asesores en el Instituto Electoral del DF.

Instituto Electoral del Estado de México

CUADRO 48. CONSEJEROS ELECTORALES IEEM 2014

Consejero	Duración	Examen	Posición en examen	Ensayo	Evaluación curricular
Zamudio Godínez Pedro	7 años	93.33	6	8.73	11
González Jordán María Guadalupe	6 años	81.11	23	8.55	s/d
Mandujano Rubio Saúl	6 años	93.33	5	8.55	9
García Hernández Miguel Ángel	6 años	87.78	24	8.28	s/d
Corona Armenta Gabriel	3 años	87.78	23	10	s/d
Pérez Hernández Natalia	3 años	84.44	13	8	5
Tapia Palacios Palmira	3 años	86.67	9	9	8

Fuente: elaboración propia con base en el portal del INE.

En la integración del Consejo General del IEEM predominaron los perfiles de la burocracia electoral: miembros de estructura del INE, asesores y miembros de tribunales electorales, así como un ex

consejero del mismo organismo. De acuerdo con diversos especialistas, era cuestionable que se excluyeran a los ciudadanos y académicos, así como también el que se eligieran a perfiles cercanos a los partidos políticos.

En el caso del presidente, Pedro Zamudio Godínez, cuya formación es licenciado en Psicología, maestría en Pedagogía, maestría en Procesos Institucionales y Electorales, y como experiencia profesional: Vocal Ejecutivo de la 24 Junta Distrital del INE desde 2008 (página electrónica INE).

Mientras que María Guadalupe González Jordán es licenciada en Derecho, con maestría en Derecho Procesal, especialidad en Justicia Electoral y doctorado en Derecho Penal, fue asesora jurídica de la Secretaría de Educación del Estado de México, Consejera Electoral Federal del IFE en el Estado de México en 2012, Vocal Secretario en la Junta Distrital Ejecutiva 33 del IFE, 2009-2010.

El consejero Saúl Mandujano Rubio es licenciado en Derecho y maestro en Derecho Electoral, como experiencia fue Magistrado Numerario del Tribunal Electoral del Estado de México, 2002 a 2008, Secretario de Estudio y Cuenta adscrito a la Quinta Sala Regional del TEPJF, 2010 a 2013.

El consejero Miguel Ángel García Hernández es licenciado en Derecho y Maestría en Derecho Electoral, especialidad en Procedimientos Jurídicos Electorales, coordinador de asesores de la consejería del maestro Juan V. Hernández Flores del IEEM, 2013, coordinador de asesores del Mtro. José Antonio Abel Aguilar Sánchez del IEEM, 2009 a 2013, secretario técnico de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología LVI Legislatura del Estado de México, 2008 a 2009, director de Gobernación en el Ayuntamiento de Metepec, 2001.

En el caso del consejero Gabriel Corona Armenta, cuenta con licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, maestría en Ciencia Política y Doctorado en Ciencia Política, fue consejero electoral suplente del Consejo Local del IFE en el Estado de México en 1997, consejero electoral del Consejo Local del IFE en la misma

entidad en los procesos de los años 2000, 2003 y 2012, y consejero electoral del Consejo General del IEEM 2005 a 2008.

La consejera Natalia Pérez Hernández es abogada, con especialidad en Justicia Electoral, maestría en Derecho Electoral, como experiencia en la materia fue secretaria de Estudio y Cuenta de la Sala Regional Guadalajara del TRIFE, así como el mismo cargo en la Sala Regional Toluca del TEPJF, secretaria relatora del TEPJF de Jalisco, así como también secretaria de Estudio y Cuenta del TEDE, asesora de la Dirección General del IEEM, coordinadora de asesores del CG del Instituto Electoral y Participación Ciudadana de Tabasco, y coordinadora de asesores de la Secretaría Ejecutiva General del IEEM, hasta la fecha en que fue designada.

Mientras que la consejera Tapia Palacios Palmira es licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por el CIDE y maestra en Ciencias por la Universidad de Oxford, fue subcoordinadora de gabinete en el Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, en el Estado de México, fue asesora de consejero electoral del IFE y fungió como Secretaria Técnica de la Comisión del Registro Federal de Electores.

De los consejeros de la nueva etapa de OPLES, destaca el caso de Gabriel Corona Armenta, pues fue designado en la etapa anterior, así como también fue destituido de manera ilegal por una reforma electoral. A partir de ello el entonces consejero se amparó y ganó el litigio en el cual se ordenó que se diera una compensación económica. Es decir, se eligió a un ex consejero con una animadversión de la legislatura que lo destituyó, de acuerdo con sus declaraciones vertidas en una entrevista que concedió a quien escribe este trabajo, fue debido a que el PRD quería que fungiera como una correa de transmisión al interior del CG, pues dicho partido lo impulsó para llegar a dicho espacio en 2005.

Por otra parte, fueron tres los ex asesores de consejeros designados: García Hernández Miguel Ángel, Pérez Hernández Natalia y Tapia Palacios Palmira; un consejero que había ocupado la posición de magistrado: Mandujano Rubio Saúl y los restantes habían fungido como Vocales Secretario (González Jordán María Guadalupe) y Eje-

cutivo (Pedro Zamudio Godínez) del IFE en el Estado de México. En el caso del presidente también es de señalar que no contaba con la mayor experiencia ni la mejor preparación académica, tampoco tenía experiencia en el IEEM como otros perfiles, específicamente quienes fueron asesores.

Mientras que, en cuanto a la relación con el gobierno del estado, de acuerdo con el propio consejero Corona (2018, p. 58):

Zamudio acordaba directamente con el subsecretario de Gobierno; Mandujano se subordinó a quienes controlaban el IEEM –Eduardo Bernal (PRI) y Horacio Jiménez (Movimiento Ciudadano) – Miguel Ángel siguió cercano a ese PAN negociador encabezado por Ulises Ramírez; Guadalupe González mantuvo una postura institucional, cercana al INE, de dónde provenía, y Natalia permaneció cercana a la estructura de la cual venía en el IEEM. Palmira y yo tratamos de ser independientes, pero ella no aguantó las presiones partidistas y terminó subordinada a las fuerzas políticas (a Mandujano y el PRI).

Guanajuato

Se modificó la integración del Consejo General, ahora con consejeros electorales, ya no consejeros ciudadanos. Se eliminó la figura de Secretario del Consejo y se excluyó al representante del Poder Ejecutivo y a los cuatro representantes del Poder Legislativo.

CUADRO 49. CONSEJEROS ELECTORALES IEEG 2014

Consejero	Duración	Examen	Posición en examen
Guzmán Yañez Mauricio Enrique	7 años	94.44	2
López Acosta Santiago	6 años	94.44	1
Rionda Ramírez Luis Miguel	6 años	90	7
Rodríguez Ramírez Índira	6 años	71.11	16
Zapata López Yari	3 años	85.56	2
López Loza María Dolores	3 años	75.76	11
Palomares Mendivil René	3 años	88.89	8

Fuente: elaboración propia con base en el portal del INE.

El Consejero Presidente Mauricio Enrique Guzmán Yáñez, es licenciado en Derecho y maestro en Ciencias Jurídico Penales, fue secretario del CG del IEEG de 2011 a 2014, Secretario Asistente de la Secretaría del CG del mismo instituto, Director General de Ejecución Penitenciaria y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato de 2000 a 2004.

El consejero Santiago López Acosta es abogado, maestro en Ciencia Política, Administración Pública y en Dirección y Gestión Pública local, *máster* en Derecho Constitucional, doctor en Derecho. Profesionalmente se ha desempeñado en diversos cargos de la administración pública federal, estatal y municipal en el Distrito Federal y el Estado de Guanajuato, en organismos electorales federal y locales, ha sido consultor en materia jurídica, política y de la administración pública, dirigiendo la Consultoría Con Ciencia desde 2005.

El consejero Luis Miguel Rionda Ramírez es licenciado en Antropología Social por la UAM-Iztapalapa, maestro en Antropología Social por el Colegio de Michoacán y doctor en Ciencias Sociales por el CIESAS-Occidente. Desde 1989 es profesor en la Universidad de Guanajuato, en niveles de licenciatura y posgrado, ha publicado siete libros propios y ha coordinado tres, entre otras publicaciones, ha sido consejero electoral del IFE en las elecciones federales de 2000, 2003, 2006, 2009 y 2012.

La consejera Indira Rodríguez Ramírez es licenciada en Administración Pública de la Universidad de Guanajuato; en 2008 ingresó al Centro para el Desarrollo Democrático del IFE como Coordinadora Académica y desde 2009 se desempeña como secretaria particular del CDD, Unidad Técnica del INE.

La consejera Yari Zapata López es licenciada en Derecho por la Universidad del Bajío, maestra en Administración por la Universidad de la Salle, fue secretaria particular del presidente del CG del IEEG José Ángel Córdova Villalobos, Roberto Hernández Pérez y Santiago Hernández Ornelas de 2001 a 2010. Además, fue actuario adscrita a la Primera Sala Unitaria y al Pleno del Tribunal Estatal Electoral de mayo de 2000 a 31 de enero de 2001.

La consejera María Dolores López Loza es licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana, maestra en Política y Gobierno por el Colegio de León y maestra en Instituciones y Procedimientos Electorales por el IFE. Se ha desempeñado como vocal del Registro Federal de Electores de la Junta Distrital Ejecutiva núm. 3 y vocal del Registro Federal de Electores de la Junta Local Ejecutiva de Guanajuato ambos en el IFE.

El consejero René Palomares Mendívil es licenciado en Derecho por la UNAM, posee la especialidad de Notario Público por la Universidad de Guanajuato y diplomado en Derecho Electoral por el TE-PJF. Es fundador del IFE, donde se desempeñó como Vocal Secretario en el proceso electoral de 1991.

Veracruz y Baja California, 2015

CUADRO 50. CONSEJEROS ELECTORALES OPLE VERACRUZ 2015

Consejero	Duración	Examen	Posición en examen	Ensayo (promedio de tres dictámenes)	Evaluación curricular
José Alejandro Bonilla Bonilla	7 años	92.13	21	76.33	91
Eva Barrientos Zepeda	6 años	97.75	1	90.33	88.33
Tania Celina Vázquez Muñoz	6 años	78.65	22	77	91.63
Juan Manuel Vázquez Barajas	6 años	96.63	2	92	93.63
Julia Hernández García	3 años	94.34	2	85.66	93.75
Jorge Alberto Hernández y Hernández	3 años	91.01	22	84	92.75
Iván Tenorio Hernández	3 años	92.13	20	80.66	82.63

Fuente: elaboración propia con base en el portal del INE.

El Consejero Presidente José Alejandro Bonilla Bonilla es licenciado en Derecho, se desempeñó como Director General de Prevención de Riesgos de la Secretaría de Protección Civil del Estado de

Veracruz desde 2012 hasta su designación como consejero, Secretario Técnico de la Secretaría de Protección Civil del Estado de Veracruz (2010-2011), jefe de la Unidad Municipal de Transparencia y Acceso a la Información del H. Ayuntamiento de Xalapa, de 2008 a 2010.

La consejera electoral Eva Barrientos Zepeda es licenciada en Derecho por la Universidad Veracruzana, doctora en Derecho Público por la misma casa de estudios, cuenta con una larga trayectoria dentro del Tribunal Electoral, tanto local como de la Sala Regional y TEPJF desde 1998 a 2014, sus cargos han sido secretaria de Estudio y Cuenta, secretaria auxiliar y secretaria particular de magistrado.

Por otra parte, la consejera Tania Celina Vázquez Muñoz cuenta con licenciatura en Derecho por la Universidad Veracruzana, maestría en Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad Iberoamericana, doctorado en Derecho Público por la Universidad Veracruzana. Tiene una trayectoria muy ligada a la materia civil así como electoral, en donde ha fungido como secretaria de Estudio y Cuenta en diversos Tribunales a nivel estatal.

El consejero Juan Manuel Vázquez Barajas es licenciado y maestro en Derecho por la UNAM con un *máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos por la Universidad Complutense de Madrid*, así como también cuenta con *máster en Alta Dirección Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid*. Ha fungido como asesor del Consejo General del IFE de 2010 a 2013, *secretario técnico de la Comisión de Quejas y Denuncias para el proceso electoral de 2012, también se desempeñó como encargado de la Coordinación en Operación en Campo*, director de Depuración y Verificación en Campo del Padrón Electoral, subdirector de Seguimiento Normativo y jefe de Departamento y Apoyo Normativo dentro de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del IFE de 2001 a 2010.

La consejera Julia Hernández García es licenciada, maestra y doctora en Derecho. Se ha desempeñado como secretaria de Estudio y Cuenta en la Sala Regional del TEPJF desde noviembre de 2014 y hasta su designación. Además el mismo cargo en el Tribunal a nivel estatal de 2009 a 2014, así como diversos cargos en la rama Judicial Electoral e IFE desde 1997.

Mientras que el consejero Jorge Alberto Hernández y Hernández es licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana, maestro en Administración Pública y Acción Política por la Universidad de Anáhuac. Desde abril de 2012 se desempeñó como vocal secretario en la 8 JDE en Ciudad Cerdán, Puebla, ha laborado en la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica como jefe de la Oficina de Desarrollo y Seguimiento del entonces IEV, así como también laboró en la entonces Comisión Estatal Electoral en la Coordinación Ejecutiva de Organización y Capacitación Electoral en 2000.

El consejero Iván Tenorio Hernández es licenciado en Derecho por la Universidad Cristóbal Colón, maestro en Derecho Constitucional y Amparo por la misma cada de estudios. Se desempeña como jefe del Departamento de Oficialía Electoral, adscrito a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco en el proceso electoral 2014-2015, así como también laboró como jefe de proyecto en el proceso 2011-2012 en la misma institución. Además ejerció como abogado adscrito a la Coordinación Jurídica del IEV para el proceso electoral ordinario de 2012-2013 y extraordinario de 2014.

Baja California

CUADRO 51. CONSEJEROS ELECTORALES IEEBC 2015

Consejero	Duración	Examen	Posición en examen	Ensayo (promedio de tres dictámenes)	Evaluación curricular
Javier Garay Sánchez	7 años	77.53	19	73	92.5
Graciela Amezola Canseco	6 años	86.52	4	76.33	89.13
Daniel García García	6 años	88.76	7	s/d	90.63
Lorenza Gabriela Soberanes Eguía	6 años	87.64	3	78	92.13
Helga Iliana Casanova López	3 años	73.03	14	76.66	88.25
Eréndira Bibiana Maciel López	3 años	61.8	24	81.66	91
Rodrigo Martínez Sandoval	3 años	77.53	21	65.33	90.5

Fuente: elaboración propia con base en el portal del INE.

El Consejero Presidente Javier Garay Sánchez, es licenciado en Contaduría Pública y Maestro en Dirección de Empresas, presenta experiencia en el ámbito privado, así como docente.

La consejera Graciela Amezola Canseco, es licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Baja California, maestra en Derecho Electoral por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Jalisco. Ha ocupado diversos cargos en el Instituto Estatal y de Participación Ciudadana de Baja California, entre los cuales se encuentran jefa de departamento, secretaria fedataria, asesora jurídica en el periodo de 2001 a 2013. Además, fungió como Coordinadora en Asesoría Política y Social del Gobierno del Estado de Baja California de 2013 hasta su designación como consejera.

Daniel García García es licenciado en Derecho y candidato a maestro en Educación. En su experiencia profesional señaló haber laborado en el IFE de 1992 a 1997, como instructor para el programa de entrega de la credencial de elector con fotografía, analista jurídico y analista de capacitación electoral. Posteriormente, se desempeñó como Notificador, asesor jurídico y secretario fedatario de 1997 a 2010, así como también ha sido docente en la UABC.

Lorenza Gabriela Soberanes Eguía es licenciada y maestra en Derecho, cuenta con una larga trayectoria en materia electoral, tanto en el IFE como en el IEEBC, en donde ha desempeñado cargos como asesora jurídica, analista y coordinadora de partidos políticos de 2003 a 2013. También desde 2013 lo señala la Coordinación de Oficinas de Enlace de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Helga Iliana Casanova López es licenciada en Ciencias de la Comunicación, se ha desempeñado como Coordinadora de Comunicación Social en el Instituto Estatal Electoral de Baja California de 2013 a la fecha de designación. Además de ser conductora titular del noticiero XHILA Canal 66 Intermedia de Mexicali, de junio de 2012 a febrero de 2013.

Eréndira Bibiana Maciel López cuenta con licenciatura en Administración de Empresas, fue consejera ciudadana en el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California

(2011-2015), consultora de organizaciones civiles de la Fundación Internacional de la Comunidad A.C. de 2010 a 2011, subdirectora del Instituto de la Mujer de Baja California de 2007 a 2009.

Rodrigo Martínez Sandoval es licenciado en Estudios Latinoamericanos, consejero electoral del Consejo Local del IFE en Baja California de 2005 a 2007, consejero ciudadano del Consejo Estatal Electoral del IEE BC de 2002 a 2007.

d) Asignación de Diputados de Representación Proporcional

Instituto Electoral Ciudad de México

Asignación de plurinominales, 2015

La asignación de 2015 se desarrolló bajo la legislación inmediata anterior, sin modificaciones.

El Acuerdo fue aprobado por unanimidad, sin embargo, hubo discrepancias en cuanto a aspectos del mismo, lo cual derivó en los votos particulares de los consejeros Yuri Gabriel y Dana Paola. La integración quedó como sigue: Morena 4, PRI 4, PAN 5, PRD 7, MC 1, PVEM 2, Partido Humanista 1, PES 2 (Acuerdo ACU-592/2015).

Dicho acuerdo fue impugnado ante el Tribunal Electoral Distrito Federal y se resolvió modificar el acuerdo para quedar como sigue: PAN 5, PRI 5, PRD 4, PVEM 3, MC 3, Morena 1, PH 1, PES 4 (Resolución SDF-JRC-260/2015 y ACUMULADOS). Lo anterior fue confirmado en última instancia, la Sala Superior del TEPJF.

CUADRO 52. ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE RP 2015

Partido	IECM	TECDMX/TEPJF	Variación
Morena	4	1	-3
PAN	5	5	0
PRD	7	4	-3
PRI	4	5	+1
MC	1	3	+2
PH	1	1	0

PES	2	4	+2
PVEM	2	3	+1

Fuente: elaboración propia con información de los organismos electorales.

Asignación de Plurinominales, 2018

De acuerdo con el Código Electoral aprobado el 7 de junio de 2017, el umbral para acceder a la RP subió de 2 a 3%. También se incrementó el número de diputados de RP de 26 a 33. Mientras que se dejó de contemplar la llamada “cláusula de gobernabilidad” que estuvo vigente en el ordenamiento legal inmediato anterior. Destaca la inclusión de criterios para asegurar la paridad de género en la integración del Congreso, así como para evitar la sobrerrepresentación:

ARTÍCULO 27.

V. Para la asignación de diputaciones de representación proporcional del Congreso de la Ciudad de México se utilizará la fórmula atendiendo las reglas siguientes:

- a) Se intercalarán las fórmulas de candidatos y candidatas de ambas listas, iniciándose con los candidatos de la Lista “A”.
- b) A la votación total emitida se le deducirán los votos nulos y los votos para candidatos no registrados. El resultado será la votación válida emitida.
- c) La autoridad electoral deberá verificar los partidos que obtuvieron un porcentaje menor de votación al 3% de la votación válida emitida. Los votos obtenidos a favor de estos partidos y los votos a favor de los candidatos sin partido se deducirán de la votación válida emitida. El resultado será la votación local emitida.
- d) La votación local emitida se dividirá entre el número a repartir de diputaciones de representación proporcional. El resultado será el cociente natural.
- e) Por el cociente natural se distribuirán a cada partido político tantos diputados como número de veces contenga su votación dicho cociente.

f) Después de aplicarse el cociente natural, si aún quedasen diputados por repartir, éstos se asignarán por el método de resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos.

VI. Si una vez hecha dicha asignación, algún partido político supera el techo de TREINTA Y TRES diputados por ambos principios o tiene una sobrerrepresentación SUPERIOR AL CUATRO POR CIENTO DE SU VOTACIÓN LOCAL EMITIDA, que no sea producto de sus triunfos de mayoría relativa, le serán deducidos el número de diputaciones de representación proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos.

En 2018 la asignación de plurinominales por el IECM se realizó en los siguientes términos: Morena, 9, PAN 9, PRD 6, PRI 5, PT 2, PVEM 2. En la sesión se discutió sobre la Votación Válida Emitida, así como la particularidad de la “Votación Local”, la primera reconocida en la Constitución de la CdMx y la segunda en la Ley Electoral para tomar en consideración la asignación de plurinominales (Acta de Sesión de Consejo General, IECM-ACT -EXT -54/23-18).

Por otra parte, los límites de sub y sobrerrepresentación también se pusieron a discusión, toda vez que el partido mayoritario, Morena, tendría una sobrerrepresentación en caso de asignarle los diputados de RP que le hubieran correspondido de acuerdo con la fórmula electoral. Por lo anterior, se determinó reasignar siete diputaciones que le hubieran correspondido, sin embargo, en dicho proceso se debatió si debía considerarse nuevamente la votación total o solamente aquella que resultara de suprimir los ejercicios de asignación anteriores.

Precisamente, ambos temas serían base de impugnaciones por parte de partidos y de manera individual por candidatos plurinominales. En la primera instancia jurisdiccional correspondiente al Tribunal Electoral de la Ciudad de México, se mantuvo el acuerdo por votación unánime, sin embargo, en un voto particular, la magistrada Martha Alejandra Chávez Camarena, quien argumentó lo siguiente (Resolución TECDMX-JEL-214/2018 Y ACUMULADOS, p. 485):

Considero que, a diferencia de lo razonado por el Consejo General del *Instituto Electoral*, así como por la mayoría de mis pares, en la sentencia de mérito se realiza una incorrecta aplicación de la fórmula para la

asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional, esto es, se inaplica la fracción V y se interpreta de manera indebida la fracción VI.

Mientras que, en la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México, con base en los argumentos antes mencionados, consideró procedente modificar la asignación para quedar como sigue: Morena 7, PAN 9, PRD 7, PRI 6, PT 2, PVEM 3 (Resolución del expediente SCM-JRC-169/2018 Y ACUMULADOS, p. 19).

No obstante, la Sala Superior del TEPJF emitió una nueva conformación, pues consideró que no se habían seguido los criterios de paridad para la integración del Congreso de la CdMx, así como porque la base del cálculo para los diputados de RP no se realizó de manera adecuada por la Sala Regional. Por ello emitió lo siguiente: Morena 9, PAN 9, PRD 6, PRI 6, PT 2, PVEM 2.

La variación más importante fue la relativa a Morena, debido a que es el partido mayoritario y los límites de la sobrerrepresentación se interpretaron bajo una perspectiva distinta en la instancia jurisdiccional federal.

CUADRO 53. ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE RP 2018

Partido	IECM	SRCDMX	TEPJF	Variación
Morena	9	6	8	-1
PAN	9	9	9	0
PRD	6	7	6	0
PRI	5	6	6	+1
PT	2	2	2	0
PVEM	2	3	2	0

Fuente: elaboración propia con información de los organismos electorales.

Instituto Electoral del Estado de México

Asignación de Plurinominales 2015

En su intervención la consejera Tapia Palmira Palacios, señaló: “deseo precisar que votaré a favor del proyecto de Acuerdo que hoy nos ocupa, no obstante que mi postura sobre la paridad de género en la distribución de diputados de representación proporcional no sea compartida por los demás consejeros de quien respeto sus propios análisis en este tema” (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEM, Sesión Extraordinaria, 14 de junio de 2015, p. 17).

Mientras que el consejero Gabriel Corona se dijo satisfecho con la asignación que se sometió a consideración: “yo celebro que este proyecto de Acuerdo haya sido ajustado al artículo 369 de nuestro Código y que haya obtenido el mayor consenso posible, porque se trata de un acto de la mayor relevancia” (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEM, Sesión Extraordinaria, 14 de junio de 2015, p. 30).

La consejera Natalia Pérez Hernández cuestionó la asignación de diputados (Acta de Sesiones del Consejo General del IEEM, Sesión Extraordinaria, 14 de junio de 2015, p. 36):

Quiero precisar que no comparto la forma en que se determina distribuir las diputaciones en atención precisamente a lo que dispone el párrafo primero del artículo 369 del Código Electoral del Estado de México. En el sentido de que la asignación que corresponda a cada partido político se hará tomando en cuenta a los candidatos que no habiendo obtenido la mayoría relativa hayan alcanzado la votación en números absolutos más alta de su partido por Distrito.

La asignación, si bien tuvo discusiones relevantes sobre el tema de paridad –que no se cumplió en la integración del Congreso–, no se tornó en un asunto que fuera demandado ni por consejeros ni por representantes de partidos, a pesar de que ambos se manifestaron por buscar una legislatura paritaria.

La asignación de diputados de RP quedó del siguiente modo PAN 7, PRD 6, PT 2, PVEM 2, MC 3, PANAL 2, Morena 5, PES 3 (Acuerdo, IEEM/CG/188/2015, p. 58), sin que se presentaran impugnaciones ante las instancias jurisdiccionales.

Asignación de Plurinominales 2018

En las elecciones de 2018 hubo una serie de cuestionamientos que derivaron en impugnaciones en los distintos órganos jurisdiccionales, debido al tema de la sobrerrepresentación del partido que ganó más diputaciones de mayoría: Morena.

En la asignación del IEEM la distribución de los diputados plurinominales fue la siguiente: Morena 10, PRI 10, PAN 5, PRD 3, PVEM 2 (Acta de Sesión de Consejo General del IEEM, 8 de julio de 2018, p. 64). En dicha sesión se discutió sobre la exactitud de las actas y el Consejero Presidente reconoció la falta de precisión al capturar la información en el sistema informático que implementaron. Sin embargo, ello no dio lugar a cambios significativos en la asignación de diputados, no obstante, el consejero Francisco Bello Corona presentó el único voto en contra del Acuerdo en lo relativo al ejercicio de asignación (Acuerdo IEEM/CG/206/2018, p. 50):

Mi disenso con el Acuerdo de mérito radica en la forma parcial e incompleta en que se atiende el contenido de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en el mismo sólo se hace referencia a la parte normativa que establece la sobre representación.

Además, el ejercicio de asignación que realizó el consejero evitaba considerar la supuesta “transferencia de curules de MORENA al PRI”, porque “no existe fundamento legal que permita una operación semejante, además de que la supuesta transferencia no reflejaría la voluntad del electorado que se pronunció por una fuerza política en específico” (Acuerdo IEEM/CG/206/2018, p. 50).

Mientras que el TEEM dejó sin diputados plurinominales a Morena y realizó la siguiente asignación: PAN 9, PRI 13, PRD, 5, PVEM 3. Lo anterior al considerar que el IEEM había incurrido en una sobrerrepresentación del partido mayoritario, por lo cual redistribuyó los diputados plurinominales de Morena (Huerta, 2018).

Lo anterior mantuvo el cauce del litigio, pues Morena impugnó en la Sala Regional del TEPJF y dicha instancia estableció la siguiente asignación: PRI 11, PAN 8, PRD 4, PVEM 3 y **Morena** 4, de

acuerdo con el proyecto que presentó la magistrada Martha Martínez (Reyes, 2018). Mientras que la última instancia dio como asignación definitiva: en la Sala Superior del TEPJF Morena 10, PRI 10, PAN 5, PRD 3, PVEM 2 (González, 2018).

CUADRO 54. ASIGNACIÓN DE DIPUTACIONES DE RP 2018

Partido	IEEM	TEEM	Sala Regional	Sala Superior
PAN	5	9	8	5
PRI	10	13	11	10
PRD	3	5	4	3
PVEM	2	3	3	2
Morena	10	0	4	10

Fuente: elaboración propia con información de los organismos electorales.

Instituto Electoral del Estado de Guanajuato

Asignación de Diputados de RP 2015

Se establece una nueva fórmula para la asignación de los 14 diputados de representación proporcional que integran el Congreso del Estado, tomando en cuenta el umbral de 3% y las reglas para la sobre y sub-representación (artículo 280).

En la asignación de diputados de RP de 2015 el IEEG tomó la decisión de modificar la lista en que se habían presentado por los partidos políticos para permitir que existiera paridad de género en el Congreso: uno de Movimiento Ciudadano y otro de Morena. La cual quedó como sigue: PAN, 4, PRI 3, PVEM 2, PRD 2, NA 1, Morena 1, MC 1 (*Memoria del proceso electoral en Guanajuato 2014-2015*, p. 144).

No obstante, fue impugnado en el Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato, en el expediente TEEG-REV-73/2015 y acumulado y con ello se les devolvió a los candidatos varones los respectivos escaños.

Sobre esta asignación, el consejero Santiago López Acosta señaló que hubo presiones de los partidos para modificar el acuerdo; sin embargo, no fructificaron: “cuando se impugnó la asignación de diputa-

dos de RP, en la decisión tuvimos presiones, hubo llamadas telefónicas que pedían que cambiáramos nuestro criterio, porque el Tribunal nos lo regresó para reconsiderarlo. Nosotros sostuvimos la decisión” (entrevista realizada por el autor al Dr. Santiago López Acosta, 18 de agosto de 2016).

Asignación de Diputados de RP 2018

De acuerdo con la asignación del CG del IEEG, las plurinominales quedaron del siguiente modo: Morena 5, PRI 3, PVEM 3, NA 1, PRD 1, MC 1 (Acuerdo CGIEEG/315/2018, p. 21). Dicha resolución fue modificada en el TEEG para hacer coincidir el número de diputados hombres y mujeres (18 cada uno), por lo que retiraron un diputado de RP al PVEM y lo reemplazaron por una diputada.

Lo anterior no modificó el número de diputados de cada partido.

Instituto Electoral del Estado de Veracruz

Asignación de Diputados de RP 2015

De acuerdo con los diputados de RP la asignación quedó como sigue: PAN 6, PRI 6, PRD 2, PVEM 1 y Morena 5 lo cual fue aprobado por unanimidad (Acta Especial 61/19 octubre 2016, p. 4). Dicho acuerdo fue confirmado por el TEPJF.

Asignación de Diputados de RP 2018

En el Acuerdo OPLEV/CG229/2018 se asignaron las siguientes diputaciones: PAN 6, PRI 3, PRD 1, PVEM 1, Morena 9. Dicho acuerdo estableció por primera vez en el estado la asignación paritaria de diputados al Congreso local. Lo cual fue impugnado por candidatos de RP que buscaban cambiar la relación de género; sin embargo, el acuerdo quedó firme en las instancias subsecuentes (Resolución SX-JDC-905/2018 y acumulados).

*Instituto Electoral del Estado de Baja California***Asignación de 2016**

El 15 de febrero de 2013 se reformó la Ley Electoral local sin alterar lo relativo a la asignación de diputados de RP. Mientras que el 12 de junio de 2015 nuevamente la Ley en la materia fue sometida a reforma.

Se dispuso en el artículo 24 que ningún partido político podría contar con un número de diputados por ambos principios, que represente un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicaría al partido político que por sus triunfos en los distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento.

Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos de ocho puntos porcentuales. Esta fórmula se aplicará una vez que le sea asignado un diputado por la vía de representación proporcional a los partidos políticos que hayan obtenido el porcentaje de votación mínima para conservar el registro de conformidad a la normatividad electoral.

Además, en el artículo 27 se añadió que el CG debería tener en cuenta en la asignación de los diputados de RP, sobre la manera de llevar a cabo la intercalación de las fórmulas contenidas en las listas y los distritos:

- a) La intercalación iniciará con el que ocupe el primer lugar de acuerdo con la lista registrada por el principio de representación proporcional, si así lo hubiera determinado el partido político en los plazos y condiciones previstos en esta ley, seguido de quien ocupe el primer lugar en la lista obtenida de la fracción II de este artículo, continuando de manera alternada en el orden de prelación resultante, en cada caso, para lograr una lista de hasta ocho diputaciones a asignar.
- b) Si el partido político no hubiere realizado la determinación a que se refiere el inciso anterior, la intercalación iniciará con el que ocupe el primer lugar en la lista obtenida de la fracción II de este artículo, seguido de quien ocupe el primer lugar de acuerdo con la lista registrada por el principio de representación proporcional, continuando de manera

alternada en el orden de prelación resultante, en cada caso, para lograr una lista de hasta ocho diputaciones a asignar.

c) En los casos, de partidos políticos que hubieren participado coaligados, y sus candidatos que conformen la lista en base al porcentaje de votación válida no fueran suficientes para la intercalación de hasta ocho diputaciones, la intercalación se hará hasta donde fuera posible continuado con los de la lista de representación proporcional registrada.

d) En los casos, de partidos políticos que hubieren participado coaligados, y no cuenten con candidatos para integrar la lista en base al porcentaje de votación válida, la asignación que les corresponda se hará de la lista de representación proporcional registrada en términos de ley. En caso de que un partido político obtenga trece o más diputaciones por el principio de mayoría relativa, la lista se integrará sólo con aquellos candidatos que no obtengan constancia de mayoría, junto con los registrados en la lista de representación proporcional, respetando en todo momento lo señalado en los incisos anteriores, con excepción de los lugares que no podrán ser ocupados por aquéllos, recorriendo en dichos espacios a éstos.

La asignación del IEEBC fue la siguiente: PRI 2, Morena 2, PES 1, MC 1, Partido de Baja California 1, PRD 1, lo cual fue aprobado por unanimidad. Dicho acuerdo fue impugnado por la C. Blanca Patricia Ríos López, candidata del Partido Revolucionario Institucional, quien interpuso ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación un medio de impugnación en contra del referido dictamen número veintisiete, y cuya sentencia determinó ordenar al Consejo General del IEEBC de forma inmediata, expedir a la fórmula encabezada por la referida ciudadana, la constancia correspondiente (*Memoria*, 2016, p. 259).

Mientras que no se modificó el número de los diputados de RP de los partidos.

Asignación de 2019

Asignación de diputados de RP por el IEEBC: PAN 3, PRD 2, MC 1, PRI 1, PBC 1 (Acta de Sesión de CG del IEEBC, 20 de julio de 2019). De acuerdo con la Sala Superior del TEPJF, se ordenó susti-

tuir la asignación de una mujer que pertenecía a la lista de mejores porcentajes, sin embargo, la mujer que colocaron en su lugar correspondía a la lista de representación proporcional; es decir, la elaborada por el partido (TEPJF, 31 julio 2019):

A criterio de la Sala Superior esto fue incorrecto ya que se debió asignar la curul a una mujer perteneciente a la lista de mejores porcentajes. En consecuencia, se dejó sin efectos la asignación como diputada propietaria de Claudia Elizabeth Ramírez Quintero y de su suplente Bertha Alicia Contreras Pérez y se ordenó al Consejo General del instituto electoral local que expidiera dichas constancias a favor de María Trinidad Vaca Chacón como propietaria y a Marina Zavala Robles como suplente, ambas fórmulas postuladas por el Partido Acción Nacional (PAN).

Lo anterior, no modificó el número de diputados que originalmente asignó el IEEBC.

Análisis comparativo de cinco autoridades electorales locales

Contexto Político

En el Estado de México y Baja California los gobernadores no tuvieron el apoyo de la mayoría de su partido en el Congreso, lo cual configuró un contexto político plural al no contar con gobierno unificado; mientras que en Distrito Federal, Veracruz y Guanajuato sí se presentó el gobierno unificado (en la mayor parte del análisis), lo cual marca una diferencia importante a pesar de que en todos los casos el Poder Ejecutivo se mantuvo con el mismo partido (previo a los OPLES).

En el Estado de México el partido en el gobierno mantuvo un Legislativo sin mayoría de 1996 a 2009, esto es cuatro Legislaturas donde tuvo que consensuar para llevar a cabo reformas electorales y designaciones de consejeros del IEEM. De acuerdo con Díaz y Vivero (2011, p. 339):

[...] 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 aun así se mantiene en una competencia real con los otros dos principales partidos, el PAN y el PRD.

En palabras del ex consejero electoral, Álvaro Arreola: “la influencia de gobierno se da principalmente a través del partido político; en el Estado de México era natural que tuvieran el control de la presidencia del Consejo General” (entrevista realizada por el autor al Dr. Álvaro Arreola Ayala, el 3 de junio de 2014).

Lo anterior hace una diferencia significativa en su relación con el IEEM, como lo expresa el ex consejero electoral Ruperto Retana (entrevista realizada por el autor, el 14 de marzo de 2014):

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.

Es decir, a partir de la creación del IEEM (en 1996), se avanzó hacia un sistema de partidos plural en el espacio Legislativo, en donde el PRI perdió la mayoría de 1996 a 2009; sin embargo, a partir de entonces consiguió recuperar la mayoría. La fuerza en el Congreso no ha sido utilizada para imponer consejeros electorales, de hecho, se han equilibrado las propuestas entre las fuerzas políticas, como lo muestra la primera integración, así como la figura del Consejero Presidente que ha provenido del PAN y el PRD a partir de 2004.

Lo anterior puede sintetizarse en la opinión de Juan Carlos Villareal: “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” (entrevista realizada por el autor, el 20 de marzo de 2014).

En el Distrito Federal observamos que desde 1997 hasta 2018 (siete legislaturas) tuvo apoyo para ser la primera minoría y en algunos casos obtuvo la mayoría por sí mismo en la ALDF. Sin embargo, en las elecciones para conformar la segunda Legislatura de la ALDF ocurrió el único episodio de gobierno dividido en la entidad. En las siguientes elecciones legislativas el partido en el gobierno recuperó la mayoría y con ello el gobierno unificado en la capital (como se expuso más arriba).

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 prevaliente en el régimen legal del Distrito Federal” (2011, p.449).

Lo cual se comprueba al menos en el primer consejo del IEDF, en el que Reyes del Campillo señala: “con el Jefe de Gobierno hubo una relación tensa, ya que AMLO era un tanto agresivo, desde el problema sobre si reunía los requisitos para ser postulado como candidato. Por otra parte, por el financiamiento, ya que a los gobiernos en general les cuesta invertir en la democracia” (entrevista realizada por el autor al Dr. Juan Francisco Reyes del Campillo, el 19 de marzo de 2014).

En Veracruz ha existido un sistema de partidos predominante; en el Congreso se ha contado con la mayoría de escaños, solo en la LX Legislatura (2004-2007) el PAN ganó una curul más que el PRI; mientras que en el Poder Ejecutivo la alternancia se produjo en 2016. Sin embargo, es de destacar que pese al incremento de competitividad que se esperaba a partir del surgimiento del IEV (suponiendo que en pasado hubiera un desempeño faccioso de la entonces Comisión Estatal Electoral), lo cierto es que poco se cambió el espacio de la representación en el Legislativo.

Lo anterior resulta evidente si consideramos que en la LVII Legislatura (1995-1998) el PRI ganó 23 diputaciones de mayoría y el PAN una, y los demás partidos ninguna, aunque por el principio de RP la oposición obtuvo 11 y el PRI cinco más. En las siguientes dos Legislaturas el PRI mantuvo dicha tendencia, mientras que para la LX Legislatura (2004-2007) el PAN logró obtener un diputado más de mayoría, aunque sumando la RP ambos partidos quedaron empatados con 21 escaños.

En las subsecuentes tres legislaturas (2007-2010, 2010-2013 y 2013-2016) la competitividad alcanzada hasta entonces se redujo a los niveles previos (como se muestra más arriba).

De acuerdo con el Dr. Leopoldo Alafita, ex consejero electoral del IEV: “la presencia de la oposición siempre fue de segundo plano, ser

segundos siempre, no para ganar el estado” (entrevista realizada por el autor, el 6 de marzo de 2019). Lo anterior nos permite observar la capacidad de control por parte del PRI para mantener a la oposición subordinada, así como la deficiente capacidad de organización de ésta para acceder a cargos de gobierno.

En el caso de Guanajuato observamos que el apoyo electoral en el cargo de gobernador ha sido concomitante con el apoyo para el Congreso local. En la LV y LVI Legislaturas los escaños eran 29 (18 de mayoría y 11 de RP) y a partir de la LVII se ampliaron a 36 (22 de mayoría y 14 de RP). Es en la LVII Legislatura (1997-2000) cuando el PAN se convierte en la primera minoría y de la LVIII (2000-2003) en adelante consiguió la mayoría al interior del Congreso local.

Este es un caso de partido predominante y de gobierno unificado a lo largo de seis Legislaturas, de modo que logró establecer un gobierno duradero gracias a que adoptaron una legislación electoral previa a la transición favorable al gobierno previo priísta y la mantuvieron para beneficiarse de ella. De acuerdo con Luis Miguel Rionda, “conforme fue pasando el tiempo, la normatividad se fue quedando atrás respecto a la federación. Habíamos sido pioneros y luego nos quedamos a la zaga” (entrevista realizada por el autor, 18 de agosto de 2016).

Por otra parte, en Baja California ha existido un bipartidismo entre PAN y PRI en el ámbito Legislativo, mientras que el gobierno ha estado bajo el partido blanquiazul desde 1989, cuando por primera ocasión en el estado, y en el país, un candidato de oposición venció al otrora partido hegemónico.

Algunas razones de dicho cambio político, de acuerdo con Hernández Vicencio, fueron: “la larga historia de oposición en la entidad, el dinamismo económico y social del estado, que se refleja a través de elementos de tipo regionalista, así como el divisionismo de la élite priísta como resultado de los cambios políticos y económicos de los años ochenta” (Hernández, 2001, p. 92).

Si bien la transición se logró aún antes del surgimiento del IEEBC, lo cierto es que en el primer gobierno panista se establecieron algu-

nos elementos importantes respecto a la democratización del sistema político: “la introducción de la credencial estatal con fotografía en 1992, la Ley de Instituciones y Procesos Electorales aprobada de manera unánime por el Congreso (XVI Legislatura) el 15 de diciembre de 1994, por primera vez se eliminó la autocalificación y se logró la ciudadanización de las instancias encargadas del proceso” (Espinoza, 2008, p. 20).

La Selección y Remoción de Consejeros Electorales

Respecto al IEDF, el PRD implementó una estrategia maximalista en la designación de consejeros electorales especialmente para el cargo del Consejero Presidente.

Lo cual se observa en los tres Consejos Generales que se estudian (1999, 2006 y 2013) en los que el PRD tuvo la mayoría, aunque en el primero fue una mayoría con presencia de cinco fuerzas políticas más (de tres del PRD, uno del PRI, uno del PAN, uno del PVEM y uno del PT).

En el segundo sólo fueron tres partidos los que nominaron consejeros electorales (cuatro el PRD, dos el PAN y uno el PRI) y en el tercer Consejo el PRD nominó a cuatro consejeros, uno de ellos fue la consejera presidenta Diana Talavera, mientras que los tres restantes fueron: uno para el PAN, otro para el PRI y uno para cada uno de los partidos minoritarios MC, PT y NA. Lo anterior refleja de manera clara el predominio del PRD en lo electoral al interior del CG del IEDF.

En el caso del IEEM, el PRI en el primer Consejo General estableció una representación equilibrada de todos los partidos. Es decir, cada partido político con representación en el Congreso tuvo la posibilidad de nominar un consejero electoral (nos referimos al 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 priísta de hecho. En el segundo Consejo General los tres principales partidos políticos (PRI, PAN PRD) se reservaron la definición

de dos consejeros electorales y en el caso del PRI uno de ellos fue el Consejero Presidente. En el tercer Consejo hubo una distribución diferente, ya que el PRI tuvo dos, de entre ellos el Consejero Presidente, el PRD tuvo dos, el PAN uno, el PT uno, y el PVEM uno.

En el cuarto Consejo General, el partido en el gobierno cedió el cargo de Consejero Presidente al PAN, quien tuvo la posibilidad de impulsar dos en total. El PRI y el PRD también nominaron dos cada uno y el PVEM uno.

El quinto Consejo General estuvo integrado de la misma manera que el inmediato anterior (en relación con 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” (*La Jornada*, 25 de septiembre de 2008).

En la integración del Consejo General de agosto de 2009, dos cuestiones destacaron: el PRD nominó al consejero que se convertiría en el presidente, Jesús Castillo Sandoval y el PRI nominó a cuatro de los siete consejeros. Al PAN les correspondió la propuesta de los otros dos consejeros.

En este renglón, el Estado de México es un caso *sui generis* en el que las nominaciones de consejeros electorales han sido equilibradas entre los tres principales partidos políticos y donde dos partidos de oposición al gobierno tuvieron la nominación del cargo de Consejero Presidente en el cuarto, quinto y sexto Consejo General.

Sobre este tema, resulta elocuente la opinión del consejero Villareal, 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 (entrevista realizada por el autor al Mtro. Juan Carlos Villareal Martínez, el 20 de marzo de 2014):

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.

Es preciso señalar que 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 (entrevista realizada por el autor al Mtro. José Woldenberg Karakowsky, el 20 de enero de 2014):

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.

En el mismo sentido se expresó Ruperto Retana (entrevista realizada por el autor el 14 de marzo de 2014):

El sistema legal está diseñado para que los partidos intervengan en las sesiones de Consejo, solo con voz. No le llamaría injerencia, es como está diseñado. Lo más normal en el Consejo General es que manifiesten sus posturas, buscando que los consejeros los apoyen. Lo hacen fuer-

te 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.

Ahora bien, en el Consejo General de Guanajuato el método para designar a los consejeros estaba a favor del partido en el poder desde la propia legislación; en particular el gobernador tenía la facultad de nominar al Consejero Presidente. Así en el primer CG (1994-1997) el PAN tuvo la nominación de tres consejeros (incluido el presidente) y el PRI nominó a los otros dos consejeros. De acuerdo con Luis Miguel Rionda (entrevista realizada por el autor el 18 de agosto de 2016):

El procedimiento se convirtió en uno de los puntos débiles, el gobernador podía nombrar dos consejeros y dos propuestas de supernumerarios, otros dos eran propuestos por la mayoría parlamentaria, lo cual implicaba que estaba bajo el partido del gobierno. Solo el quinto consejero era electo por la primera minoría. Lo anterior fue minando la credibilidad del instituto, los medios criticaban esto.

Yo siempre aspiré y nunca fui apoyado por partidos, cinco veces lo intenté y cinco veces quedé en el camino. Esa era una de las principales debilidades del Instituto, estaba muy vinculado a los intereses partidistas.

En la segunda integración permaneció la previsión para que el gobernador designara al presidente, José Ángel Córdova Villalobos, así como también incluyó a otra propuesta, Enrique Dorantes Díaz, mientras que por acuerdo del PRI, PAN y PRD se integraron los consejeros Juan Aboytes Pizano, Guillermo González Jasso y Teresita Rendón Huerta Barrera.

La tercera integración (2002-2004) mantuvo al Consejero Presidente, Roberto Hernández Pérez, bajo la designación del gobernador, así como los consejeros Enrique Dorantes Díaz (reelecto) y Santiago Hernández Ornelas, mientras que el PAN impulsó a Juan Arturo Aranda Álvarez y las minorías del Congreso propusieron a Claudia Patricia Begné Ruiz Esparza.

En la integración del Consejo General de 2004, el gobernador ratificó en el cargo de presidente a Hernández Pérez, quien se había desempeñado en ese cargo en el periodo inmediato anterior, así como también propuso a José Refugio Lozano Loza y a Santiago Hernández Ornelas. Por parte del PAN se decidió mantener a Juan Arturo Aranda Álvarez.

En 2006 el gobernador del estado envió dos propuestas para el CG del IEEG, la ratificación de Santiago Hernández Ornelas y la designación de José Refugio Lozano Loza, la cual no estaba agendada en el momento en que fue analizada por el Congreso local, sin embargo, se aprobó a pesar de la oposición priísta y del cuestionamiento que hicieran de Lozano Loza por no tener conocimientos en materia electoral.

En el CG de 2008, el gobernador ratificó a Santiago Hernández Ornelas ahora como presidente, así como también al consejero José Refugio Lozano Loza, mientras que el PAN apoyó a Jesús Badillo Lara y en conjunto con el PRD y PVEM propusieron a José María Aizpuru Osollo, y los partidos PT-PRD apoyaron a José Argueta Acevedo. Este último fue destituido debido a que hubo una falta en el procedimiento que señalaba la necesidad de ser designado a partir de una terna; sin embargo, al haber sido propuesto sin algún otro candidato, su lugar lo ocupó el consejero suplente Víctor Alejandro Hernández Romero.

La integración del CG de 2010 tuvo como propuestas del gobernador a Jesús Badillo Lara (quien ya había sido electo para el periodo inmediato anterior) para el cargo de presidente, Víctor Manuel Domínguez Aguilar y la ratificación de José del Refugio Lozano Loza. El PAN apoyó a Jaime Torres Soto, así como en conjunto con PRD y PVEM a José María Aizpuru. En este Consejo, cuatro de los cinco cargos fueron propuestos por el partido del gobernador y solo uno fue acordado entre dicho partido y el PRD y el PVEM.

En el caso de la designación de consejeros del IEV, en la primera integración (1994) del CG se cuestionó que la propuesta fue realizada por el gobernador, especialmente al presidente Juan Schuster Fonseca.

No obstante, de acuerdo con la versión del ex consejero Leopoldo Alafita: “cada partido llegaba con sus candidatos y se hacía una distribución de acuerdo con la representación que tenían en el ámbito electoral en elecciones anteriores” (entrevista realizada por el autor el 6 de marzo de 2019). Cabe decir que el ex consejero Alafita se dijo haber sido propuesto por el PRD.

Sin embargo, en la búsqueda hemerográfica no fue posible identificar las propuestas de partidos hasta la renovación de 2013. En dicho año, Humberto Ramírez Sáenz fue propuesto por el PRD para un periodo de cuatro años, y Arcelia Guerrero Castro, propuesta por el PRI, por un periodo de tres años, ambos cubrirían la renovación escalonada que había sido establecida en el CG.

En relación con el CG del IEEBC, de acuerdo con su legislación, el Consejero Presidente sería designado por el gobernador, así el nombramiento recayó en Daniel Hierro de la Vega; sin embargo, el propio ejecutivo local decidió retirar a dicha representación y dejar que los consejeros electorales del IEEBC nombraran a su presidente. Lo anterior fue un acontecimiento importante para la generación de confianza hacia la imparcialidad de la institución. Si bien se considera que el partido en el gobierno tuvo la mayoría de las propuestas de consejeros, en la correspondiente búsqueda hemerográfica no encontró dicha relación.

LAS ASIGNACIONES DE DIPUTADOS DE RP DE LOS CONSEJOS GENERALES

Respecto al análisis de la facultad de asignar diputaciones de RP, por parte de los Institutos Electorales se encontraron elementos importantes que destacar. En efecto, hubo una variedad de posibilidades que se clasifican en cinco situaciones en las cuales se han producido, así como la participación de los Tribunales Electorales para cambiar dicha decisión como instancia de apelación local y federal.

Primero, en “sin votación del acuerdo”, se incluyen tres casos, dos del IEDF y uno del IEV. En el primer caso, el del IEDF en el año 2000 la omisión de la votación se realizó deliberadamente para bene-

ficiar un acuerdo pro partido en el gobierno y no aplicar la “cláusula” de gobernabilidad a favor de la coalición PAN-PVEM, resulta elocuente el extrañamiento de la Consejera Electoral Rosa María Mirón Lince, debido a que se protegió la posición del PRD; sin embargo, el acuerdo fue reformulado por el Tribunal en el plano federal.

Por otra parte, en “votación dividida” se encuentran cinco casos, cuatro de ellos favorecieron al partido mayoritario y uno en contra (IEDF 2003), lo cual fue modificado en el Tribunal local y en el TE-PJF se ratificó la decisión del órgano administrativo. Es decir, si bien la hegemonía del PRD se daba en la propuesta de los consejeros, ello no implicó que se siguiera un comportamiento afín al partido como “correa de transmisión” en el Consejo.

Sin embargo, en los otros casos la asignación fue a favor del mayoritario. En el IEEM de 1996, la asignación había beneficiado al PRI; sin embargo, fue revertido en el Tribunal local y ya no hubo apelación por parte del PRI en la instancia Federal. Ello se debió en gran medida al acuerdo político que incluyó la intervención de liderazgos priístas nacionales y el objetivo fue dar mayor pluralidad al Congreso. En el mismo IEEM, en 2006 y 2009 se presentó el tema de los convenios de coalición que fueron tomados en cuenta por encima de la legislación en la que la asignación favoreció al partido mayoritario, en el primer caso fue ratificado por el Tribunal local y federal y en el segundo no se impugnó.

El último caso fue el del IEDF en 2012, en los ámbitos locales se favoreció al partido mayoritario y en el federal se revirtió la asignación y se revocó la “cláusula de gobernabilidad” a favor del PRD.

En la categoría “sin discusión en el pleno” se colocan dos casos en los que no hubo ningún comentario por parte de los consejeros y se aprobó: IEV 1998 e IEIBC 1998.

Finalmente, en “acuerdos previos interpartidistas” se coloca el caso del IEIBC 1995.

CUADRO 55. ASIGNACIONES DE RP EN LOS CONSEJOS GENERALES

Situaciones	Asignación	Ratificación/revocación por Tribunal local o Federal
a) Sin votación del acuerdo	IEDF, 2000-solo fue leído IEDF, 2006-no se especificó, pero fue aprobado IEV 1995- solo fue leído	IEDF, 2000-Modificado TEPJF IEDF, 2006- Modificado TEPJF IEV 1995-No impugnado
b) Votación dividida	IEDF 2003 (5-2 aprobado) Contra el partido mayoritario IEEM 1996 (8-3) a favor del partido mayoritario IEEM 2006 (4-2) a favor del partido mayoritario el tema de los convenios de coalición IEEM 2009 (4-3) a favor del partido mayoritario el tema de los convenios de coalición IEDF 2012 (6-1 aprobado) A favor del partido mayoritario IEEBC 2010 (5-2 aprobado) A favor del partido mayoritario	IEDF 2003-TEDF resolvió a favor del partido mayoritario y el TEPJF cambió en contra del mayoritario. IEEM 1996-El IEEM emitió acuerdo a favor del partido mayoritario y el TEEM lo modificó en su contra. IEEM 2006-se ratificó en Tribunal local y Federal. IEEM 2009- no fue impugnada IEDF 2012-TEDF confirmó la resolución a favor del partido mayoritario y el TEPJF lo cambió en contra de éste. IEEBC 2010- modificado por el tribunal local.
c) Votación unánime	IEEM 2003 a favor de la coalición (PRI-PVEM) el tema de los convenios de coalición IEEM 2012 (sin diputados para el PRI, pero la coalición le permitió asignar a sus aliados PVEM 5 y NA 5) IEV 2004 a favor del partido mayoritario (cuestión del partido mayoritario)	IEEM 2003-Modificado en el TEPJF, quitó un diputado al PVEM (aliado del mayoritario) y dio uno más al PAN IEEM 2012-No fue impugnado. IEV 2004-El TEPJF reformuló la asignación
d) Sin discusión en el pleno	IEV 1998 IEEBC 1998	
e) Consensos previos interpartidistas	IEEBC 1995	

Fuente: elaboración propia (ver Anexo II).

En el cuadro anterior se consideran especialmente relevantes para esta indagación los casos en donde se favorece al partido mayoritario que pueden ser descritos como de alta parcialidad, de los cuales destacan: IEEM 1996, IEEBC 2010 e IEV 2004. Dichos casos evidencian que tuvieron notables sesgos para la repartición de diputaciones a favor de los partidos en gobierno.

En el primer caso hubo un señalamiento de parcialidad por parte de la autoridad jurisdiccional local que modificó radicalmente, pues el IEEM había otorgado ocho diputados y el TEEM dejó sin diputados al PRI. Mientras que el caso del IEEBC 2010, hubo un intento de ocultar la falta de información de la votación de un acta, luego de que se extravió el documento. Con ello se intentó beneficiar al PAN modificando los porcentajes, lo cual también fue criticado por el Tribunal Electoral local y quien hizo la correspondiente corrección.

Mientras que en el caso del IEV 2004, hubo un intento del PRI por generar una reforma *ad hoc* en la que el partido mayoritario no sería perjudicado en la repartición de plurinominales; sin embargo, ello fue recurrido en el TEPJF y no pudo ser aplicado.

En un nivel de parcialidad que podemos clasificar como media, se encuentran IEEM 2003, 2006, 2009, 2012 debido a que la autoridad electoral local aplicó sistemáticamente el mayor beneficio al PRI, siguiendo convenios de coalición como si fuera la normativa local para repartir las diputaciones de RP. Es decir, hubo una transgresión a la jerarquía normativa, lo cual fue avalado por el órgano administrativo local de manera reiterada.

En el IEDF 2012 fue la única ocasión en que se utilizó la “cláusula de gobernabilidad” a favor del PRD, la cual tuvo solo el voto en contra de Carla Humphrey Jordan, mientras que los otros seis consejeros estuvieron a favor. Ello resulta un hecho sintomático de la influencia del partido en el poder hacia el entonces IEDF, pues en 2000 no se aplicó esta cláusula, pues favorecería a un partido de oposición, el PAN.

LA ETAPA DE LOS OPLES: LUCES Y SOMBRAS DE UNA REFORMA ELECTORAL

En los cinco casos analizados ha existido una reingeniería en cuanto al diseño institucional debido a la reforma electoral de 2014. En el aspecto legal se suprimieron facultades que tenían en la etapa previa, en particular la autonomía de los OPLES se limitó debido a la subordinación que tienen respecto al INE.

Lo anterior ha redundado en el achicamiento funcional de los OPLES, concretamente se les asignó como atribución exclusiva la Educación Cívica, mientras que el INE asumía funciones de capacitación, ubicación de casillas, distritación y fiscalización, entre otras, así como también se abrió un abanico de facultades que podrían ser asumidas por el INE de acuerdo con los convenios de coordinación.

En la parte política, hubo tres estados con cambio de gobierno: Ciudad de México, Veracruz y Baja California; en el caso del Estado de México, el PRI retuvo el gobierno, así como el PAN en Guanajuato.

Además, en los Congresos locales hubo un cambio en cuanto a las fuerzas mayoritarias, así en la Ciudad de México se pasó de un predominio perredista a uno de Morena en 2018. En el mismo sentido, hubo un cambio en el Congreso mexiquense, pues de un predominio priísta se transitó a uno morenista. El caso de Guanajuato muestra una solidez en cuanto al predominio del PAN en el Legislativo, así como en el Ejecutivo local.

En Veracruz también se produjo un reordenamiento de las fuerzas políticas a favor de Morena, quien cuenta con 19 diputados y es la primera minoría. El caso de Baja California también colocó como partido mayoritario a Morena, quien obtuvo 13 diputaciones de mayoría.

En cuanto a las designaciones de consejeros electorales ha existido una tendencia hacia la elección de perfiles vinculados con la “casta electoral”: miembros de institutos electorales administrativos y jurisdiccionales en lo local y federal y una escasez de ciudadanos (la idea con la que surgió el entonces IFE).

Mientras que la influencia de los partidos sobre el INE en las designaciones, la consejera del INE, Claudia Zavala Pérez, señala que

no ha habido cabildeo político para la asignación de los consejeros de OPLES: “conmigo no ha habido cabildeo de partidos, los partidos políticos nos anexan observaciones desde lo local. Si hay alguna acusación debe ser comprobable y se valora. Los votos que he emitido han sido por convicción” (entrevista realizada por el autor a la consejera Claudia Zavala Pérez, 13 de julio de 2019).

Además, los consejeros no han estado exentos de inconvenientes, como se puede observar en el tema sobre las destituciones, y no han estado exentos de vínculos partidistas, como se señala en dicho apartado.

En cuanto al análisis del desempeño, destaca la asignación de diputados de RP que realizó el IEEM en 2018, pues fue confirmada en el plano federal, luego de que el TEEM y la Sala Regional habían reasignado diputaciones en contra de Morena.

En Guanajuato hubo sendas rectificaciones de las instancias jurisdiccionales a la asignación del IEEG debido a la paridad de género que no aplicó el órgano administrativo. En contraposición, el OPLE Veracruz modificó la integración de las listas de los partidos para permitir que existiera un Congreso paritario en 2018. Además, luego de la reforma de 2014, se ha conducido exitosamente las dos elecciones de gobernador de 2016 y 2018; en ambos casos también se eligieron diputados locales, en 2017 las de ayuntamientos y en 2018 extraordinarias en tres municipios, con lo cual se convirtió en el OPLE con mayor actividad y con resultados aceptables.

En el caso del IEEBC se modificó en 2016 y 2019 la asignación debido a que no se realizó de manera correcta la determinación de los lugares de las listas de RP.

Conclusiones

La indagación nos permitió contrastar la hipótesis de que un contexto político favorable a un partido alienta la intromisión en los organismos electorales; es decir, se pudo constatar la existencia de parcialidad en el desempeño de los consejeros electorales. La influencia del componente político se pudo hallar a través de la revisión hemerográfica, entrevistas a ex consejeros y a través de la revisión de las actas de sesiones de Consejo.

Los cinco casos de estudio estaban enclavados en sistemas de partidos predominantes en donde existieron una serie de sesgos en la legislación en beneficio de los partidos en el poder. En ese sentido, la hegemonía política en todos los casos se ha visto reflejada en los diseños institucionales, así como en la integración de los consejos generales de los respectivos institutos, previo al surgimiento del INE-OPLES.

A través del análisis de la conformación de los máximos órganos de dirección, se pudo dar cuenta de dicha característica y por medio del análisis de las asignaciones de diputados de RP se puso a prueba la imparcialidad de los Consejos.

Respecto a la revisión de la normativa, ha existido una tendencia a limitar la autonomía: estableciendo legislaciones con sesgos en favor de los partidos en el poder, particularmente en Baja California y Gua-

najuato el gobierno panista se benefició de un esquema institucional promovido por el PRI y que, ante la alternancia, la Ley Electoral contribuyó a su afianzamiento.

Además, luego de la reconfiguración de los OPLES, su papel ha sido cada vez menos fundamental en el esquema electoral local. El deterioro del esquema institucional ha sido más patente en el caso del Distrito Federal y de Guanajuato; en el primer caso se registró una fuerte intromisión del Jefe de Gobierno, principalmente en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, mientras que en el segundo caso la legislación electoral favorable al partido en el poder le aseguraban una posición privilegiada sin que los gobernadores requirieran entrar en choque.

Por lo cual, dicho 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 IEV e IEEBC no se pudo registrar una asociación de los nominadores de los consejeros en todos los casos, aunque de acuerdo con las entrevistas realizadas, las negociaciones de los partidos daban lugar a una distribución de los consejeros.

En lo relativo a las asignaciones de diputados de RP, se evidenciaron importantes problemas para los Consejos Generales, pues al ser un tema de gran interés para los partidos políticos, había presiones y divisiones en torno a la aplicación de las fórmulas electorales y, especialmente las lagunas en la legislación sobre el tema, daban espacio a justificar y aplicar asignaciones en favor de los partidos en el poder. Uno de los primeros casos en que se hizo evidente este problema, fue en la asignación de 1996 del Estado de México, cuando el Consejo del IEEM había favorecido al PRI en la asignación de diputados y el Tribunal local reasignó las diputaciones y el magistrado presidente comentó que había sido parcial la autoridad administrativa.

En los demás casos, también se registraron problemas similares; sin embargo, es pertinente señalar que el esquema institucional de instancias local y federal ha contribuido a corregir asignaciones que benefician a los partidos en el gobierno de los estados. Los casos del

IEV en 2004 y el IEDF en 2000 son paradigmáticos. Es decir, el Tribunal Federal ha corregido con un criterio más imparcial por no estar bajo la influencia de los partidos políticos locales, es así como ha tenido una función de asegurar asignaciones con criterios más homogéneos, negando muchas veces diputados a los partidos mayoritarios, y en contra de las hegemonías locales.

Por lo anterior, podemos considerar un hallazgo importante que debe matizarse la acusación relativa a que los gobernadores controlan a los órganos electorales locales, especialmente se debe tomar en cuenta el apoyo del gobernador en el Congreso local, instancia en la que se definen las reformas a la Ley Electoral y la designación y remoción de consejeros electorales.

Es decir, en un contexto de gobierno unificado, el gobernador tiene incentivos para intentar cambios a la Ley Electoral para restarle autonomía y quitarle atribuciones que redunden en un instituto dócil (esto ocurrió en el gobierno de AMLO, aunque en el gobierno de Marcelo Ebrard no se replicó debido a que el primero presentaba un comportamiento menos institucional y más beligerante). En el mismo sentido, podemos ubicar el caso de Guanajuato, en donde el predominio en el Ejecutivo y Legislativo le permitieron al PAN dominar las nominaciones de consejeros, lo cual estaba sancionado en la legislación sin permitir espacios a los demás partidos.

Sin embargo, no fue así en el caso del Estado de México, en donde el partido en el poder ha permitido que otros partidos nominen a quien ocupará la posición de Consejero Presidente, lo cual aprovecharon tanto el PAN como el PRD. En el mismo sentido se encuentra el caso de Veracruz, en donde se ha intentado establecer sesgos a la Ley Electoral como en 2004 con la “interpretación auténtica”, lo cual no pudo regir pues fue impugnado y anulado.

Mientras que en el IEEBC resulta paradigmático que el entonces gobernador, Ernesto Ruffo, haya decidido retirar a su representante ante el CG casi al inicio del funcionamiento de esta institución.

En lo relativo a la etapa de OPLES, la reforma de 2014 los supeditó a los mandatos del INE, quien no siempre ha sido prudente

en la emisión de lineamientos con plazos ajustados, así como por los problemas de coordinación en la implementación de elecciones con nuevas reglas y distribución de competencias.

De acuerdo con Rivera, de 2014 a 2017, después de que se aprobó la LEGIPE, han existido 577 acuerdos que contemplan reglamentos, lineamientos, criterios y medidas que impactaron en el ámbito local. En temas como regulación de procesos electorales locales, resolución de asuntos específicos de uno o varios procesos electorales locales e integración y organización de los Organismos Públicos Locales (Rivera, 2017, p. 54).

Mientras que la intromisión en la parte política ha estado latente, sobre todo debido a que los gobernadores y Congresos no estuvieron particularmente representados en la elaboración de la reforma electoral federal antes mencionada, una reacción ha sido recortar presupuestos debido a que ya no son los entes facultados para llevar a cabo la función electoral de manera exclusiva. Especialmente destacan casos como los de Veracruz y Morelos, por citar algunos, en donde se condicionó la entrega de recursos a llevar comportamientos afines al partido en el poder (entrevista a Marco Baños, realizada por Irma Méndez de Hoyos y Nicolás Loza, 2 de mayo de 2017).

Ahora bien, en cuanto a los elementos contemplados en nuestra indagación, se constataron las limitaciones para llevar a cabo las funciones en materia electoral, así como en la designación de consejeros electorales se han presentado inconformidades respecto al proceso realizado por el INE, pues las etapas como la entrevista y el ensayo han sido impugnadas al obtener calificaciones muy bajas a personajes con gran trayectoria (las cuales han sido ganadas por un gran número de candidatos) (véase portal del INE).

La destitución de consejeros ha sido también un punto importante, pues ha echado abajo la idea de la supuesta eficiencia de un ente no político para integrar los consejos locales, es posible que debido a ello el INE ha intentado “defender” a los consejeros ante las destituciones, mientras que el TEPJF ha ordenado aplicar la normativa luego de sendas impugnaciones.

Mientras que la asignación de RP ha sido un tema sin conflictos, luego de la reforma en comento, se han aplicado de manera importante los criterios de paridad. Destaca el caso del IEEM en 2018, cuando asignó diez diputados a Morena y fue ratificado por el TEPJF. Con lo cual se evidenció un trabajo imparcial.

Por lo anterior, se puede afirmar que el actual modelo de administración electoral que predomina en los estados de la República ha logrado evadir la influencia de los poderes locales, y se ha promovido un desempeño más profesional en cuanto a la asignación de diputaciones de RP, uno de los temas más importantes que tienen en sus manos.

En conclusión, ha existido un avance considerable con el modelo INE-OPLES, en materia de integración de Consejos Generales de los institutos locales, así como en su funcionamiento. Por ello, es preciso seguir fortaleciendo dichos entes para que las influencias políticas se mantengan al margen y se logre consolidar el desempeño imparcial.

Referencias

CAPÍTULO 1

- ARRANZ Lara, Nuria. (1999). 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, 419-424.
- ASTUDILLO, César y Lorenzo Córdova Vianello. (2010) *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México, UNAM-IIJ/IEPC Jalisco, p. 39.
- BIRCH, Sarah. (2007). *Electoral Management Bodies and the Electoral Integrity: Evidence from Eastern Europe and the Former Soviet Union*, University of Essex, p. 20.
- CÁLAME, Pierre. (2006). *La ingeniería institucional: la confección y el funcionamiento de las instituciones*, París, Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza.
- 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. 257-271
- FAUSTINO Torres, Antonio. (2016). *Los órganos electorales administrativos en México y los problemas de su autonomía: los casos del IEDF e IEEM*, México, IEEM, serie Investigaciones jurídico y político electorales, IEEM.

- GOODIN, Robert E. (2003). *Teoría del diseño institucional*. Gedisa, Colección Ciencia Política, p. 351.
- HERNÁNDEZ Becerra, Augusto. (1989). “Organismos electorales”, en *Diccionario Electoral*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (Capel).
- 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. (1974). *La tercera ola: democratización a finales del siglo XX*. Paidós, 336 p.
- JARAMILLO, Juan. (2007). “Los órganos electorales supremos”, en Dieter Nohlen, *et. al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, p. 371-336.
- LARA, Ignacio, *et. al.*, (2008). *Poder, actores e instituciones. Enfoques para su análisis*. UAM-X, pp. 125-153.
- LÓPEZ-PINTOR, Rafael. (2004). *Administración electoral y consolidación democrática*. IDEA, p. 47.
- LÓPEZ Montiel, Gustavo. (2009). “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, p. 81-102.
- MIRÓN Lince, Rosa María. (2011). *Democracia en clave electoral. La ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*. México, TEPJF, p. 84.
- MORLINO, Leonardo. (2005). *Democracia y democratizaciones*. CEP-COM, p. 339.
- MORENO Ramírez, Ileana. (2005). *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*. Porrúa, p. 99.
- MOZAFFAR, Shaheen and Andreas Schedler. (Jan., 2002). “The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction”. *International Political Science Review*, Vol. 23, No. 1, pp. 5-27.
- NOHLEN, Dieter. (1997). *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. FCE, p. 516.

- NOHLEN, Dieter. (2007). *Instituciones políticas en su contexto, Las virtudes del método comparativo*. Santa Fé, Rubinzal-Culzoni Editores, p. 264.
- O'DONNELL, Guillermo. (1993). "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", *Desarrollo Económico*, Vol. XXXIII, n. 130, p. 32. [Recuperado el 10 de marzo de 2019 de <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/deluca/odonnell.pdf>]
- PASTOR, Robert A. (2007). "El papel de la Administración electoral en las transiciones democráticas: implicaciones para la política y la investigación", en Eisenstadt, Todd y Luis Miguel Rionda, (Coords), *Democracia observada: las instituciones electorales locales en México*. Universidad de Guanajuato, pp. 3-40.
- PETERS, Guy. (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Gedisa, p. 351.
- PIPPA, Norris. (2014). *Why electoral integrity matters*. Cambridge University Press, p. 297.
- PUHLE, Hans-Jurgen. (2004). "Problemas de la consolidación democrática y democracias defectuosas", en *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*. El Colegio de México/Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD)/UNAM, pp. 15-46.
- RAE W., Douglas, (2005) "La ley electoral como un instrumento político", en: *Zona Abierta*. Editorial Pablo Iglesias, No. 110-111, pp. 87-104.
- REVELES, Francisco. (2008). *Partidos políticos en México. Apuntes teóricos*. Gernika, p. 269.
- REVELES, Francisco. (noviembre de 2009). "Repensando el papel de los órganos electorales en el proceso de democratización en México", en *Revista Sinergia*. IEDF, núm. 9, p. 51-80.
- ROSAS, Guillermo. (2010). "Trust in elections and the institutional of electoral authorities: Evidence from Latin America". *Electoral Studies* 29. Department of Government, University of Essex.
- SARTORI, Giovanni. (1989). *Teoría de la democracia. Los problemas clásicos*. Alianza.
- SARTORI, Giovanni. (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza, p. 450.

- SCHUMPETER, Joseph. (1947). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper, p. 431.
- TORRICO Terán, Mario Alejandro. (Enero/abril 2015). “Gobernanza electoral y confianza ciudadana en el Estado de México”, en *Espiral*, Estudios sobre Estado y Sociedad, vol. XXII, núm. 62, Universidad de Guadalajara, pp. 101-138.
- VIDAL De la Rosa, Godofredo. (2012). “Teoría democrática. Joseph Schumpeter y la síntesis moderna”, en *Argumentos*, UAM-X, año 23, núm. 62, enero-abril pp. 177.199.
- VOZ “representación proporcional”, consultado el 18 de marzo de 2019 en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=210>
- WEBER, Max. (1994). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- WALL, Alan, et al. (2006). *Electoral management design: The international IDEA handbook*. IDEA, p. 223.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

- Manual Autoridades electorales en México. (Abril de 2011). TEPJF, [disponible en http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual_autoridades.pdf]
- ACKERMAN, John, *Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina*, IJ-UNAM, 3-21. Recuperado el 10 de marzo de 2019 de <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2834/5.pdf>
- CASTELAZO, José R. Entrevista “Organismos Constitucionales Autónomos”, p. 6. Recuperado el 10 de marzo de 2019 de <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/semanales/boletinmartes8.pdf>
- ESCRICHE, Joaquín. *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*. Recuperado el 10 de marzo de 2016 de: biblio.juridicas.unam.mx/

CAPÍTULO 2

- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. (2000). *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. Cal y Arena, p. 590.

- 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, p. 224.
- MÉNDEZ DE HOYOS, Irma. (2010). “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, pp. 379-409.
- MIRÓN Lince, Rosa María. (2001). “2 de julio en el Distrito Federal: el desempeño electoral de los partidos políticos”, en: MEYENBERG, Yolanda (coord.), “El 2 de julio: reflexiones posteriores”. FLACSO/ UAM/ UNAM-IIS, pp. 363-393.
- _____. (2007). “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”. UAM/ Universidad de Colima/ M.A.Porrúa/ Cámara de Diputados, pp. 507-530.
- MORALES, Rodrigo. (2003). “La inviabilidad de la conformación de los instrumentos electorales para el Distrito Federal”, en: IEDE, “Memoria del ciclo de mesas redondas competencia política, geografía electoral y registros de población”, México, IEDE, pp. 103-119.
- RODRÍGUEZ Araujo, Octavio y Carlos Sirvent. (2005). *Instituciones electorales y partidos políticos en México*. Jorale Editores, p. 252.
- ROCHA Cano, Iovana, *La ciudadanización y el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato*, Tesis de Maestría en Política y Gestión Pública, Tlaquepaque, Jalisco: ITESO, 2011, 201 p.
- SIRVENT Gutiérrez, Carlos. (2001). “La Reforma Política del Distrito Federal”, en: Fernández Santillán, José, (*et. al.*), “Análisis y perspectiva de la reforma política del Distrito Federal”. IEDE, pp. 155-167.
- SIRVENT, Carlos. (2007). “Las instituciones electorales a prueba: reformas pendientes”, en Peschard, Jacqueline, *2 de julio. Reflexiones y alternativas*. UNAM, p. 335.
- UGALDE Calderón, Filiberto Valentín. (2010). Órganos constitucionales autónomos en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, pp. 253-264.
- VALDÉS Vega, María Eugenia. (1997). “Distrito Federal”, en: Gómez Ta-

gle, Silvia (coord.), “1994. Las elecciones en los estados”. *La Jornada* UNAM-CEIICH, Vol. I, pp. 231-250.

DOCUMENTOS

Reformas constitucionales en materia electoral publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, en las fechas: 06/04/1990, 03/09/1993, 19/04/1994, 22/08/1996, 13/11/2007.

Reformas al Cofipe en materia electoral publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, en las fechas: 15/08/1990, 24/09/1993, 18/05/1994, 22/11/1996, 14/01/2008.

Reglamento del IFE en materia de Transparencia y acceso a la información pública, 2011.

CAPÍTULOS 3 Y 4

ALARCÓN Olguín, Víctor. (2014). *Fórmulas de representación proporcional en el Distrito Federal, 1988-2012*. TEPJF, p. 287.

ARELLANO Castro, Ricardo. (2003). *El sistema político del Estado de México: surgimiento, consolidación y cambio*. Universidad Autónoma del Estado de México, p. 204.

ARREOLA Ayala, Álvaro. (2003). *Legislación Electoral en el Estado de México, siglos XIX, XX y XXI*, tres tomos. IEEM,

ARREOLA Ayala, Álvaro (Coord.) (2003). *Comportamiento político y tendencias electorales en el Estado de México*. IEEM, p. 324.

ARZUAGA, Javier e Igor Vivero. (2008). “Transición política y sistema electoral en el Estado de México (1996-2005)”, en: Peschard, Jacqueline, *El federalismo electoral en México*. Miguel Ángel Porrúa, pp. 455-496.

BECERRA Chávez, Pablo Xavier. (2015). El Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales, en González Madrid, Miguel, Escamilla Cadena, Alberto, *El nuevo sistema político electoral mexicano 2015*. UAM-I.

- CASTILLO Sandoval, Jesús y José Sánchez Fabian. (2013). “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*. IEEM/UNAM, pp. 453-484.
- CORONA Armenta, Gabriel. (2018). “Elecciones sin libertad y el triángulo de las cifras oficiales”, en Bernardo Barranco (Coord.) *El infierno electoral El fraude en el Estado de México y las próximas elecciones de 2018*. Grijalbo.
- DÍAZ Jiménez, Oniel e Igor Vivero Ávila. (2011). “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*. UAEM, pp. 326-339.
- ESPINOZA Valle, Víctor Alejandro. (2008). “Baja California: reglas electorales y alternancia política”, en: Peschard, Jacqueline, *El federalismo electoral en México*. Miguel Ángel Porrúa, pp. 171-202.
- FLORES Díaz, Jorge Gerardo y Antonio Faustino Torres. (Enero-junio 2014). “Los órganos electorales estatales y la reforma política de 2013”, en *Apuntes Electorales*, IEEM, número 50, pp. 129-159.
- HUMPHREY Jordan, Carla A. (2013). “Las elecciones presidenciales en 2012. Normalidad democrática electoral por la nacionalización judicializable: ¿nacionalización o federalización de las competencias electorales en México?”, en Luis J. Molina Piñero *et. al.* (Coords), *Las elecciones presidenciales 2012*. IEEM/UNAM, pp. 413-452.
- HERNÁNDEZ Vicencio, Tania. (2001). *De la oposición al poder. El PAN en Baja California, 1986-2000*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 308 p.
- MARTÍNEZ Herrera, Leopoldo. (2006). “Los Congresos locales sin mayoría, ¿una avanzada democrática en Baja California?”, en Patricia Motezuma, *et.al. Gobierno y políticas públicas en Baja California*. Miguel Ángel Porrúa, p. 217.
- MÉNDEZ De Hoyos, Irma y Loza Otero (Coords.). (2013). *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*. Flacso, p. 253.

- MIRÓN Lince, Rosa María. (2008). “El código electoral del Distrito Federal ¿Legislación a la medida?”, en Peschard, Jacqueline, (coord.) *El federalismo electoral en México*. Miguel Ángel Porrúa/FCPyS-UNAM, pp. 259-308.
- _____. (2011a). *Democracia en clave electoral: la ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*. TEPJF, p. 84.
- _____. (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*. Gernika/FCPyS-UNAM, pp. 419-442.
- NORTH, Douglas. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, p. 152.
- PESCHARD, Jacqueline (coord.). (2008). *El federalismo electoral en México*. Miguel Ángel Porrúa/FCPyS-UNAM, 683 p.
- REVELES Vázquez, Francisco (Coord.). (2011). *Los partidos políticos en el Distrito Federal: avances, estancamientos y retrocesos*, México, Guernika/FCPyS-UNAM, 503 p.
- _____. (2011). “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*. Guernika/FCPyS-UNAM,
- REYES, Adriana, (22 de agosto de 2018). “TEPJF reasigna cuatro diputaciones “puris” a Morena en el Edomex”, *El financiero*. Recuperado en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/tepjf-reasigna-cuatro-diputaciones-pluris-a-morena-en-el-edomex>
- RIVERA Velázquez, Jaime. (2017). “Del federalismo al centralismo electoral: Desempeño de los organismos públicos locales después de la reforma constitucional de 2014”, en Ugalde, Luis Carlos, Said Hernández, *Fortalezas y debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Perspectiva federal y local*. INTEGRALIA/TEPJF.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Octavio. (2000). *La institucionalización de la competencia política y electoral del Distrito Federal 1996-2000*, tesis de licenciatura, UAM, p. 100.

- LIZCANO Ramírez, Francisco y Ruperto Retana Ramírez. (2010). *Estado de México y democracia en los albores del siglo XXI*. IEEM/UAEM, p. 229.
- SALAMANCA Guadarrama, Miguel. (2005). *Análisis comparativo en materia electoral de las constituciones y legislaciones en materia electoral de los estados de la república mexicana*. Dos tomos. IEEM.
- UGALDE, Luis Carlos. (2012). *Así lo viví. Testimonio de la elección presidencial de 2006, la más competida en la historia moderna de México*, México, De Bolsillo, 454 p.
- VILLARREAL Martínez, Juan Carlos. (2012). *Participación y resultados electorales en el Estado de México de 1996-2012*. IEEM, p. 168.
- _____. (2013). *La formación y características de la élite política priista contemporánea: el caso del Estado de México (1996-2012)*. IEEM, p. 127.
- ZAVALA Álvarez, José. (Julio-diciembre 2010). Reforma político-electoral en Baja California: cinco frustrantes legislaturas, Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública Vol. 3, Núm. 6

DOCUMENTOS

- Actas, 11 de abril del 2000 y 8 de septiembre de 2008. Disponible en la página electrónica del IEDF. Tecuperado el 10 de marzo de 2019 de <www.iedf.org.mx/>.
- Acción de inconstitucionalidad 5/99 (*Diario Oficial de la Federación*, 26 de abril 1999).
- Acta de Sesiones Consejo General del IEDF, 5 de julio de 2000 ACT-33-EXT-27-050706.
- Acta de Sesiones de Consejo General del IEDF, 9 de julio de 2003 ACT-27-EXT-21-090703.
- Acta de Sesiones de Consejo General del IEEM, (acuerdo 65) 25 de noviembre de 1996 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia del Estado de México).
- Acta de Sesiones de Consejo General del IEEG, 26 de agosto 1997 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Guanajuato).
- Acta número 15, Sesión Ordinaria del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, del 22 de septiembre de 1995, copia simple obtenida del archivo del Instituto.

- Acta número 18, Sesión Ordinaria del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral de 25 de agosto de 1998, copia simple obtenida del Instituto.
- Acta de la sesión extraordinaria del Consejo General, de la Comisión Estatal Electoral de 17 de octubre de 2004, copia simple obtenida del Instituto.
- Acta número 38 sesión extraordinaria del Consejo General, de la Comisión Estatal Electoral de 27 de octubre de 2000, copia simple obtenida del Instituto.
- Acta de Sesión de Consejo General, IECM-ACT -EXT -54/23-18.
- Acta de Sesiones de Consejo General del IEEG, 13 de agosto 2003 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Guanajuato).
- Acta de Sesiones de Consejo General del IEEG, 30 de agosto de 2006 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Guanajuato).
- Acta de Sesiones del Consejo General del IEEM, 7 de agosto de 2000 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia del Estado de México).
- Acta de Sesiones de Consejo General del IEEG, 7 de agosto de 2009 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Guanajuato).
- Acta de Sesiones del Consejo General del IEEM, Sesión Extraordinaria, 14 de junio de 2015.
- Acuerdo aprobado INE/CG165/2014, 30 de septiembre 2014. [Recuperado el 6 de marzo de 2019 de:
<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-actas/2014/Septiembre/CGex201409-30/CGext201409-30.pdf>]
- Acta de Consejo General del IEEM, acuerdo 107, (copia simple obtenida por el portal de transparencia del Estado de México).
- Acta Especial del Instituto Electoral Veracruzano /61/19-10-16.
- Acta 51/2013 Sesión extraordinaria del Consejo General. Archivo del Instituto Electoral Veracruzano.
- Acta número 57/2010 sesión de cómputo de la circunscripción plurinominal del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano.
- Acta de Sesión del del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano del 18 de octubre de 2007.
- Acta de Sesión de Consejo General del IEEM del 8 de julio de 2018.

- Acuerdo del Consejo General del IEEM, IEEM/CG/188/2015.
- Acta del Instituto Electoral del Distrito Federal, ACT-33-EXT-27-050706.
- Acta del Instituto Electoral del Distrito Federal, ACT-35-EXT-29-070712 del 7 de julio 2012.
- Acta del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, CGIEEG/315/2018.
- Acuerdo CG08/2008, del Consejo General del IFE del 18 de enero de 2008.
- Acuerdo del Consejo General del IEEM IEEM/CG/206/2018.
- Acuerdo del Consejo General del INE INE/CG684/2016
- Acta de Sesiones del Consejo General del IEEBC, 6 septiembre de 1995 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Baja California).
- Acta de Sesiones del Consejo General del IEEBC, 12 agosto de 1998 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Baja California).
- Acta de Sesiones del Consejo General del IEEBC, 14 septiembre de 2001 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Baja California).
- Acta de Sesiones del Consejo General del IEEBC, 16 agosto de 2004 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Baja California).
- Acta de Sesiones del Consejo General del IEEBC, 30 de septiembre de 2007 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Baja California).
- Acta de Sesiones del Consejo General del IEEBC, 3 agosto de 2010 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Baja California).
- Acta de Sesiones del Consejo General del IEEBC, 3 agosto de 2010 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Baja California).
- Acta de Sesiones del Consejo General del IEEBC, 9 septiembre de 2013 (copia simple obtenida a través del sistema de transparencia de Baja California).
- Acta de Sesión de CG del IEEBC, 20 de julio de 2019, consultada en <https://www.ieebc.mx/archivos/sesiones/sesiones2019/ext/acuerdos/XLVIIIEXT.pdf>
- Código Electoral del Distrito Federal* del 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 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 los 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 D.F., 10 de enero de 2008.
- Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 9 de mayo de 2008 y 1 de marzo 2014.
- Iniciativa suscrita por diputados y senadores del grupo parlamentario del PAN de la LXII Legislatura. Fecha de publicación en *Gaceta Parlamentaria*, 24 de septiembre de 2013.
- Instituto Estatal Electoral de Baja California, *Memoria Documental del proceso electoral Baja California 1995*. IECEB, 1997.
- Iniciativa presentada por diputados del grupo parlamentario del PRD de la LXII Legislatura, 24 de septiembre de 2013. *Gaceta Parlamentaria*.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, publicada el 23 de mayo de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California* de los años 1994, 1997, 2006 y 2008.
- Pacto por México, 2 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf>
- Procedimientos Administrativos Sancionadores Especiales y Ordinarios en Materia Electoral y de Remoción de Consejeros Electorales <https://inter-app.ife.org.mx/quejas-transparencia/app/tablas;jsessionid=pX-tYXYX0vuq4mbzT6OmSra8?execution=e1s1>

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

Resolución del TECDMX, TECDMX-JEL-214/2018 Y ACUMULADOS.

Resolución del TEPJF SUP-JDC-169/2000Y ACUMULADOS (consultado en la página del Tribunal).

Resolución SUP-REC-755/2016, véase *Memoria del proceso electoral Baja California*, 2015-2016, IEEBC.

SENTENCIA relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 26/2004 y sus acumuladas 27/2004 y 28/2004, 29 de diciembre de 2004, recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=755103&fecha=29/12/2004

SENTENCIA SX-JDC-905/2018 Y ACUMULADOS.

SENTENCIA SDF-JRC-138/2012.

SENTENCIA SUP-RAP-118/2016 Y ACUMULADOS.

SENTENCIA SUP-RAP485/2016 Y ACUMULADOS.

SENTENCIA SUP-RAP-715/2017.

SENTENCIA SUP-JDC-544/2017.

SENTENCIA SUP-JDC-805/2017.

SENTENCIA SCM-JRC-169/2018 Y ACUMULADOS.

TEDF REA 102 / 2003, TEDF-REA 103/ 2003 Y ACUMULADOS.

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

TEPJF reasigna diputaciones de representación proporcional para el Congreso de Baja California, 31 julio 2019, <https://www.te.gob.mx/front/bulletins/detail/3667/0>

ENTREVISTAS

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

Entrevista a la Dra. Rosa María Mirón Lince, en Ciudad Universitaria, Coyoacán, D.F. el 23 de enero de 2014 realizada por el autor.

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

- Entrevista al Mtro. Ruperto Retana Ramírez, en el IEEM, Estado de México, el 14 de marzo de 2014 realizada por el autor.
- Entrevista al Dr. Juan Francisco Reyes del Campillo, en la UAM Xochimilco, Distrito Federal el 19 de marzo de 2014 realizada por el autor.
- Entrevista al Mtro. Juan Carlos Villareal Martínez, en el IEEM, Estado de México, el 20 de marzo de 2014 realizada por el autor.
- Entrevista al Dr. Álvaro Arreola Ayala, en el IIS-UNAM, Ciudad Universitaria, Coyoacán, D.F., el 3 de junio de 2014 realizada por el autor.
- Entrevista al Dr. Luis Miguel Rionda, en el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 18 de agosto de 2016 realizada por el autor.
- Entrevista al Dr. Santiago López Acosta en el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 18 de agosto de 2016 realizada por el autor.
- Entrevista al Dr. Leopoldo Alafita, en el Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, de la Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, el 6 de marzo de 2019 realizada por el autor.
- Entrevista a la consejera Claudia Zavala Pérez, 13 de julio de 2019, por el autor en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

HEMEROGRAFÍA

- ÁVILA, Alfonsina. (11 octubre 2012). “Armando Trueba Uzeta, nuevo consejero ciudadano del IIEG” en *Zona franca*, diario online, recuperado de <https://zonafranca.mx/zfreporte/armando-trueba-uzeta-nuevo-consejero-ciudadano-del-ieeg/>
- BUSTOS, Edmundo. (11 de enero 1995). Ya hay consejeros ciudadanos, *La Voz de la Frontera*, Información Local, p. 3ª.
- DÁVILA, Ismael. (1998). Llamado a Consejeros Ciudadanos, *El Mexicano Mexicali*, Sección A, p. 6.
- DÁVILA, Ismael. (17 diciembre 2000). Elige el Congreso magistrados al Tribunal de Justicia Electoral y de Consejeros Ciudadanos. *El Mexicano*, Mexicali, Sección 4, p. 2
- CANTÚ, Jesús. (16 julio 2013). Órganos electorales partidizados, *Proceso*, <https://www.proceso.com.mx/347527/organos-electorales-partidizados-2>

- CARRILLO Tejada, Melesio. (25 de enero de 2013). Designan a nuevos consejeros del IEV, *El Dictamen*, Primera Sección.
- _____. (22 de enero del 2009). Impugnarán comisiones en el IEV, *El Dictamen*, Sección Estado.
- _____. (19 de octubre de 2005). En quinto periodo extraordinario designan legisladores a consejeros electorales, *El Dictamen*, Sección Local.
- _____. (23 de marzo de 1997). Aprobados por unanimidad los 10 comisionados electorales, *El Dictamen*, Sección Local.
- _____. (8 de febrero de 1995). Aprobados los comisionados ciudadanos, Local *El Dictamen*, Portada.
- _____. (23 de marzo de 1997). Aprobados por unanimidad los 10 comisionados electorales, *El Dictamen*, Sección Local.
- COYOTECATL, Rosamaría. (26 de noviembre de 1996). “Impugnarán PAN y PRD el Acuerdo que aprobó el IEE”, *El sol de Toluca*, Política.
- COYOTECATL, Rosamaría. (3 de diciembre de 1996). “La oposición al PRI será mayoría en la Legislatura”, *El sol de Toluca*, Política.
- _____. (4 de diciembre de 1996). “La resolución es un Estado de Derecho: SE”, *El sol de Toluca*.
- 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.
- El Economista*, 12 julio 2019.
- El Mexicano*, (9 enero 1998). Mexicali, Sección 4, 12 diciembre 1997.
- GARCÍA Carina. (16 de noviembre de 2016). Acata INE sentencia y destituye a consejera de Colima, *El Universal*, Sección Política.
- GARCÍA Rivas, Gustavo. (15 de enero 1995). Farsa, la Selección de Consejeros Ciudadanos, *La Voz de la Frontera*, Información General, p. 3A
- GONZÁLEZ, Claudia. (2 de septiembre de 2018). TEPJF devuelve a Morena 10 pluris, *El Universal*, <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/edomex/tepjf-devuelve-morena-10-pluris>
- HERAS, Antonio. (28 de enero de 2007). Asume cargo nuevo titular del CEE de BC, *La Jornada*, <https://www.jornada.com.mx/2007/01/28/index.php?section=estados&article=031n1est>
- HUERTA, Violeta. (13 de agosto 2018). “Reasigna IEEM 10 diputados plurinominales; es un atraco, afirma Morena” <https://www.elsoldeto->

luca.com.mx/local/reasigna-ieem-10-diputados-plurinominales-es-un-atraco-afirma-morena-1913230.html

JIMÉNEZ Jacinto, Rebeca. (13 agosto 2017). PRD y Morena impugnan elección en Edomex, *El Universal*, Metrópoli, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/edomex/2017/08/13/prd-y-morena-impugnan-eleccion-en-edomex>

JIMÉNEZ, Horacio y Ariadna García. (13 de noviembre de 2013). “Se acordó con gobierno reforma electoral: PAN”, *El Universal*, Nación.

JIMÉNEZ Vega, Jesús. (14 enero 1998). *La Voz de la Frontera*, Héctor Martínez presidirá el CEE, Información general, p. 10^a.

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.

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

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

MEJÍA Escalona, Guadalupe. (4 diciembre 1996). Recurso contra la resolución del TE por las ocho plurinominales, *El sol de Toluca*, Estado de México.

_____. (6 diciembre 1996). Propone CCQ pacto de civilidad política, *El sol de Toluca*, Estado de México

OSORIO, Eduardo. (18 de noviembre de 1996). “Ahora el debate por las plurinominales”, *El sol de Toluca*, Política.

ORTIZ Lobato, Pompeyo. (24 de marzo de 1997). Opinión ZIG- Zag, *El Dictamen*, Sección Local.

PEÑA Ceceña, Erasmo. (13 diciembre). 2000 congelan los panistas nombramientos del CCE, *La Voz de la Frontera*, Información general, p. 3A.

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. (2006). *El diseño del órgano electoral en Jalisco 1917-2005*, tesis para la obtención del grado de licenciada en Ciencia Política, 82 p.

CALLEJA Sánchez, Claudia Maribel, 1996. (agosto de 2007). *La reforma política del Distrito Federal*, tesis para obtención del grado de licenciada en Ciencia Política, 132 p.

TESINAS

JIMÉNEZ Sánchez, Octavio. (2001). *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, p.101.

BARAJAS Urbina, María Esperanza. (agosto 2012). *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, 89 p.

SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

Solicitudes de información interpuestas a cada uno de los institutos electorales locales (actas de sesiones de Consejo General), a través del Plataforma Nacional de Transparencia, con sus respectivos folios: Baja California 17317, Ciudad de México 3300000000317, Estado de México 00003/IEEM/IP/2017, Guanajuato 1579416, Veracruz 10017.

ANEXOS

Anexo I

Cuadro 1. Integración del Consejo General del IEDF 1999-2014

Año	Número de consejeros electorales	Entidad nominadora	Entidad que aprueba las propuestas	¿Mayoría especial para el nombramiento?	Duración del cargo	Organismo que puede remover a los consejeros
1999	1 Consejero Presidente y 6 Consejeros electorales (CEDF, art. 55)	Grupos parlamentarios de la ALDF (CEDF, art. 55, I)	ALDF (CEDF, art. 55, I)	2/3 partes de la ALDF y por sorteo si después de tres rondas de votaciones no se llegara a acuerdo (CEDF, art. 55, I)	7 años improrrogables (CEDF, art. 55, II)	No se contemplaba
2003a	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	La ALDF por el voto de las dos terceras partes (art. 57, d)
2003b	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios
2005	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	La ALDF por el voto de las dos terceras partes (art. 57, e)
2008	Sin modificaciones (art. 89)	Sólo menciona que será resultado de una amplia consulta pública (art. 89)	ALDF (art. 89)	Se añadió que fueran electos de manera escalonada y que no pudieran designarse más de cuatro de un mismo género (Artículo 89)	7 años (art. 89)	La ALDF por el voto de las dos terceras partes (art. 92, V)
2010	Sin modificaciones (art. 25)	A propuesta de los Grupos Parlamentarios, previa consulta realizada a instituciones académicas y organizaciones vinculadas con la materia electoral (art. 25)	Asamblea Legislativa (art. 25)	Serán elegidos, de manera escalonada y sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea (art. 25)	7 años sin reelección (art. 25)	Los Consejeros Electorales están sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades. En caso de incurrir en faltas graves se instituirá una Comisión Jurisdiccional para decidir sobre su permanencia, sanción o remoción (no se señala quien deba iniciar este procedimiento) (art. 29)
	Un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto (LGIPE art. 99)	El Consejo General del INE emitirá convocatoria pública para cada entidad federativa. La Comisión de Vinculación con los OPLES tendrá a su cargo el proceso de designación. La Comisión presentará al Consejo General del INE una lista de hasta cinco nombres por vacante en la entidad federativa (LGIPE art. 101, a, b y e)	Consejo General del INE (LGIPE art. 101, h)	El Consejo General del INE designará por mayoría de ocho votos a los consejeros electorales de los OPLES, especificando el periodo para el que son designados (LGIPE art. 101, h)	Durarán en su encargo siete años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos (CIPE art. 125)	Podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (CIPE art. 125; LGIPE art. 102, 2)

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local.

Cuadro 2. Requisitos de elegibilidad de los Consejeros Electorales IEDF 1999-2014					
Año	Experiencia en materia político-electoral	No haber sido candidato a cargo alguno de elección popular	No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político	No haber sido servidor público	¿Prohíbe la actividad política a sus miembros?
1999	Título profesional y experiencia en materia político-electoral (CEDF, art. 56, d)	5 años anteriores a la designación (CEDF, art. 56, h)	5 años anteriores a la designación (CEDF, art. 56, g)	1 año anterior a la designación (CEDF, art. 56, j)	Sí (CEDF art- 57, a)
2003a	Título profesional o formación equivalente y conocimientos acreditables en la materia político-electoral (CEDF, art. 56, d) Poseer al día de la designación título profesional o formación equivalente, y tener 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		Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones
2005	Título profesional con un año de anterioridad al nombramiento y conocimientos acreditables en la materia político-electoral (Artículo 56. d)	Cinco años anteriores a la designación (Artículo 56. h)	Los cinco años inmediatos anteriores a la designación (Artículo 56, g)	Tres años anteriores a la designación (Artículo 56. j)	Sí (Artículo 57. a)
2008	Título profesional con cinco años de anterioridad al nombramiento y conocimientos acreditables en la materia político-electoral (Artículo 90, IV)	Sin modificaciones (Artículo 90, VIII)	Sin modificaciones (Artículo 90, VII)	Cinco años anteriores a la designación (Artículo 90, X)	Sí (Artículo 92, I)
2010	Tener título profesional con al menos dos años de antigüedad al nombramiento. Contar con conocimientos teóricos o experiencia práctica comprobada en materia político-electoral o de participación ciudadana de cuando menos tres años (art. 26, V y VI)	Dentro de 5 años anteriores a la designación (art. 27, II)	Ser directivo o militante de un partido político o haberse desempeñado como tal dentro de los cinco años anteriores a la designación (Artículo 27, V)	Cinco años anteriores a la designación (Artículo 27, III)	Sí (art. 28, III)
2014	Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura (LEGIPE 100, 2, d)	No haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación (LEGIPE 100, 2, g)	No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cuatro años anteriores a la designación (LEGIPE 100, 2, h; CIPE art. 125)	Cuatro años previos a la designación (LEGIPE 100, 2, j)	Sí (art. 125) Prohíbe la actividad política de los consejeros electorales por dos años posteriores al término de su encargo (CIPE art. 125)

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local.

Cuadro 3. Integración del Consejo General del IEEM 1995-2014

Año	Número de consejeros electorales	Entidad nominadora	Entidad que aprueba las propuestas	¿Mayoría especial para el nombramiento?	Duración del cargo	Organismo que puede remover a los consejeros
1995-1996	Un presidente; cuatro consejeros del poder legislativo; y seis consejeros electorales (CEEM, art. 86)	El gobernador propone al Consejero Presidente y los demás son propuestos por las fracciones legislativas (CEEM, art. 86).	La Legislatura del Estado (CEEM, art. 86).	Dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura del Estado (CEEM, art. 86).	Dos procesos electorales, pudiendo ser reelectos hasta por un proceso más (CEEM, art. 89).	A solicitud de la mayoría de los miembros de la legislatura, el Tribunal Electoral determinará la remoción del presidente del consejo. A solicitud del presidente del consejo, con el apoyo de al menos seis miembros con voz y voto del consejo, el tribunal determinará la remoción de alguno de los consejeros (CEEM, art. 136).
1998	Un presidente y seis consejeros electorales (CPLESM, art. 11; CEEM, art. 86)	Fraciones legislativas (CPLESM, art. 11; CEEM, art. 86)	Se mantiene igual, pero se eleva a rango constitucional (CPLESM, art. 11; CEEM, art. 86)	Se mantiene igual, pero se eleva a rango constitucional (CPLESM, art. 11; CEEM, art. 86)	Se mantiene igual, pero se eleva a rango constitucional (CPLESM, art. 11; CEEM, art. 86)	Sin modificaciones
1999	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	A solicitud del presidente del consejo, con el apoyo de al menos cuatro miembros con voz y voto del consejo, el tribunal determinará la remoción de alguno de los consejeros (CEEM, art. 136).
2008	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	El Consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo cuatro años y podrán ser reelectos hasta por un periodo más (CPLESM, art. 11; CEEM, art. 86, III)	La Legislatura del estado, mediante juicio político (CEEM, art. 136)
2010	Sin cambios	Serán electos previa convocatoria pública y mediante el mecanismo que para tal efecto establezca la Junta de Coordinación Política de la propia Legislatura (CPEM, art. 11; CEEM, art. 86) En su integración participará el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos (CPEM art. 11)	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Los consejeros podrán ser removidos del cargo cuando incurran en conductas graves, que sean contrarias a las funciones que este Código les atribuye o a los principios que deben regir el ejercicio de estas y los que rigen al servicio público. Para lo cual la Sección de Instrucción y Dictamen de la Legislatura, integrada en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, elaborará dictamen que se someterá a la consideración de la Legislatura erigida en Gran Jurado de Sentencia, bajo las siguientes: a) a solicitud de la mayoría de los miembros de la Legislatura, o del Contralor del Instituto con el apoyo de al menos tres integrantes del Consejo con voz y voto; b) a solicitud de tres integrantes del Pleno del Tribunal, o del Contralor del Tribunal con el apoyo de a menos dos magistrados (CEEM art. 347).

2014	Un Consejero Presidente y seis consejeros electorales (CEEM art. 176)	Designados por el Consejo General del INE (CEEM art. 176)	Designados por el Consejo General del INE (CEEM art. 176)	El Consejo General del INE designará por mayoría de ocho votos al Consejero Presidente y a los Consejeros Electorales de los OPLES (LGPE art. 101, 1. h)	Los consejeros electorales, así como el Consejero Presidente del Consejo General, durarán en su encargo siete años (CEEM art. 179)	La remoción requerirá de ocho votos del Consejo General del Instituto, por alguna de las siguientes conductas graves: a) Realizar conductas que atenten contra la independencia e imparcialidad de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros; b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar; c) Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos; d) Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes; e) Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo; f) Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo, y g) Violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el Instituto en términos de la Base V, Apartado B), inciso a), numeral 5 del artículo 41 de la Constitución. Para los efectos de este inciso se considera violación grave, aquélla que dañe los principios rectores de la elección de que se trate (CEEM art. 102 y 103)
------	---	---	---	--	--	--

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local.

Cuadro 4. Requisitos de elegibilidad de los Consejeros Electorales IEEM

Año	Experiencia en materia político-electoral	No haber sido candidato a cargo alguno de elección popular	No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político	No haber sido servidor público	¿Prohíbe la actividad política a sus miembros?
1995-1996	Poseer título profesional o formación equivalente y tener conocimientos en la materia político-electoral (CEEM, art. 88, IV)	En los últimos cinco años anteriores a la designación (CEEM, art. 88, VIII)	Tres años antes de la designación (art. 88, IX).	No contemplado	Sí (CEEM art. 91)
1998	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones
1999	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones
2008	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Ser titular de secretaría del poder ejecutivo del Estado, ni procurador general de justicia, o subsecretario, a menos que se separe de su cargo con dos años de anticipación al día de su nombramiento (art. 88 XI).	Sin modificaciones
2010	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Los Consejeros Electorales y el Consejero Presidente del Consejo General, durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales, estarán obligados a realizar tareas de investigación, docencia y difusión de la materia electoral y de participación ciudadana (CEEM, art. 91).
2014	Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura (LGIPE art. 100, 2, d)	No haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación (LGIPE art. 100, 2, g)	No haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cuatro años anteriores a la designación (LGIPE art. 100, 2, h)	Amenos que se separara cuatro años previos a la designación (LGIPE art. 100, 2, h)	Añade que esta limitante se extendiera por dos años posterior al término de su encargo (LGIPE art. 100, 4)

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local.

Cuadro 5. Integración del Consejo General del IEEG

Año	Número de consejeros electorales	Entidad nominadora	Entidad que aprueba	¿Mayoría especial para el	Duración del cargo	Organismo que puede remover a los consejeros
1994	Cinco consejeros ciudadanos, cuatro representantes del Poder Legislativo y uno del Ejecutivo (CEEG art. 52)	Los consejeros ciudadanos serán propuestos, tres por los grupos parlamentarios del Congreso del estado (podrán proponer hasta tres nombres cada grupo y en la integración solo podrán elegirse dos del mismo partido como máximo) y los dos restantes así como los supernumerarios a propuesta del Ejecutivo estatal (CEEG art. 56)	Congreso del estado (CEEG art. 56)	Dos terceras partes del congreso local (CEEG art. 56)	4 años podrán ser ratificados en su nombramiento (CEEG art. 57)	Una comisión de justicia del consejo general del instituto. Integrada por representantes del poder legislativo y ejecutivo acreditados ante el órgano electoral estatal y por los rectores de las tres universidades con mayor número de alumnos en la entidad. (CEEG art. 379) Son causas de remoción: I. La violación sistemática y reiterada de las disposiciones de este código; II. Cuando se compruebe que no cumple los requisitos que se exige para el cargo; III. Incurrir en falta de probidad o en conducta reiterada que atente contra los principios señalados en el art. 45 de este código; IV. La declaratoria de
1999	Sin cambios en artículo y	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido
2002	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Se añade que podrán ser ratificados en su nombramiento por una sola ocasión	Sin cambios en artículo y contenido
2008	Sin cambios en artículo y contenido	Se modificó la propuesta de los consejeros ciudadanos como sigue: en la integración del Consejo serán electos tres consejeros ciudadanos propietarios a propuesta del grupo parlamentario que tenga mayor número de diputados, uno a propuesta de la primera minoría y otro, a propuesta de los demás grupos parlamentarios y representaciones parlamentarias, representados en el Congreso del estado. Los consejeros supernumerarios serán electos uno a propuesta	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	El artículo 378 establece que serían los ciudadanos, partidos políticos y órganos electorales los facultados para presentar solicitudes de remoción.

2010	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido
2011	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido
2015	El Consejo General estará integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional y estatal, quienes concurrirán a las sesiones	El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Estatal serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional, por un periodo de siete años, conforme al procedimiento previsto por la Ley General (artículo 83)	Designados por el Consejo General del Instituto Nacional (artículo 83)	El Consejo General del INE designará por mayoría de ocho votos al Consejero Presidente y a los Consejeros Electorales de los OPLES (LGIPE art. 101, l. h)	7 años (artículo 83)	Los Consejeros Electorales de los OPLES podrán ser removidos por el Consejo General del INE, por incurrir en alguna de las siguientes causas graves: a) Realizar conductas que atenten contra la independencia e imparcialidad de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros; b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar; c) Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos; d) Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes; e) Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo; f) Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo, y g) Violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el Instituto en términos de la Base

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local.

Cuadro 6. Requisitos de elegibilidad de los Consejeros Electorales IEEG, 1994-2014

Año	Experiencia en materia político-electoral	No haber sido candidato a cargo alguno de elección popular	No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político	No haber sido servidor público	¿Prohíbe la actividad política a sus miembros?
1994	Preferentemente deberán contar con una formación o experiencia y disposición para garantizar la legalidad, imparcialidad y objetividad de su actuación (CEEG art. 57, VI)	No tener antecedentes de militancia partidaria activa y pública. Ser o haber sido candidato a puestos de elección popular representando a un partido político nacional o estatal (CEEG art. 57, III, B)	No desempeñar o haber desempeñado cualquier cargo de dirección dentro de un partido político nacional o estatal (CEEG art. 57, III, A)	No se contempla	Sí excepto labores de docencia, los cargos no remunerados en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia cuando no sean incompatibles con el ejercicio de su encargo (CEEG art. 345)
2015	Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura (artículo 83, IV)	No haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los 4 años anteriores a la designación (artículo 83, VII)	No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los 4 años anteriores a la designación (artículo 83, VIII)	No haberse desempeñado durante los cuatro años previos a la designación como titular de secretaría o dependencia del gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la Federación o como de las entidades federativas, ni subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno. No ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador, ni Secretario de Gobierno o su equivalente a nivel local. No ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor o titular de dependencia de los ayuntamientos (artículo 83, X)	No podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Tribunal Estatal Electoral, y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados (artículo 152)

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local.

Cuadro 7. Integración del Consejo General del IEV 1994-2014

Año	Número de consejeros electorales	Entidad nominadora	Entidad que aprueba las propuestas	¿Mayoría especial para el nombramiento?	Duración del cargo	Organismo que puede remover a los consejeros
12-sep-94	El Consejo estaba integrado por los consejeros ciudadanos en número semejante al de los partidos con representación en la Legislatura del Estado y representantes de los partidos. Ambos con voz y voto (CIPEEV art. 74)	Cada grupo parlamentario tendría derecho a presentar hasta dos candidatos (CIPEEV art. 74, a)	Legislatura (CIPEEV art. 74)	Dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura (CIPEEV art. 74, b)	Ocho años sin reelección (CIPEEV art. 74, e)	No especificado
28-sep-94	El Consejo estaba integrado por los consejeros ciudadanos y representantes de los partidos (CIPEEV art. 133)	Grupos parlamentarios del Congreso (CIPEEV art. 134)	Legislatura (CIPEEV art. 134)	No especificado	En funciones hasta el proceso siguiente a aquél para el que fueron designados pudiendo ser reelectos hasta por tres procesos electorales sucesivos (CIPEEV art. 134)	No especificado
06-oct-94	El CG se integrará por: I. Un comisionado de cada partido político que participe en el proceso electoral respectivo, que tendrá derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo General, salvo que la votación total emitida a nivel estatal en la elección inmediata anterior, según sea el caso, de diputados de mayoría relativa o de Ayuntamientos, en cuyo caso su comisionado solo tendrá derecho a voz; II. Por comisionados ciudadanos con derecho a voz y voto en las elecciones del Consejo, en número igual al de los comisionados con derecho a voto que puedan designar los partidos políticos. Fungirá como presidente del Consejo uno de los comisionados ciudadanos	Los comisionados de partidos y los ciudadanos serán propuestos por los partidos políticos, sus representantes estatales o en el Congreso (art. 133 y 134)	La Legislatura del estado (art. 134, III)	No especificado	Los comisionados ciudadanos estarán en funciones hasta el inicio del proceso electoral siguiente a aquél para el que fueron designados, pudiendo ser ratificados en su cargo hasta por tres procesos electorales sucesivos, bajo el mismo procedimiento (art. 134)	La legislatura del estado que incumpla alguno de los requisitos señalados para su nombramiento (art. 135)
2000	Cinco consejeros electorales con derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo General; un representante por cada partido político (art. 83)	Órganos directivos estatales o los grupos legislativos de los partidos políticos (art. 84)	Legislatura (art. 84)	Dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura (art. 84)	Durarán en su encargo tres años y podrán ser reelectos por una sola vez (art. 88)	El Congreso del Estado por el voto de las dos terceras partes (art. 88)
31-dic-04					Los consejeros electorales durarán en su encargo el período que comprende el proceso electoral para el cual fueron designados. En caso de ausencia definitiva será llamado el suplente que corresponda (art. 88)	
17-oct-05					Los consejeros electorales durarán en su encargo tres años y podrán ser reelectos por una sola vez para el periodo inmediato (art. 88) -Acción de inconstitucionalidad 3/2005 promovida por el PRD-	

09- oct-06	Cinco consejeros electorales con derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo General; un representante por cada partido político (art. 117)	Órganos directivos estatales o los grupos legislativos de los partidos políticos (art. 118)	Legislatura (art. 118)	Dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura (art. 118)	Los consejeros electorales durarán en su encargo cuatro años y podrán ser reelectos por única ocasión para el periodo inmediato (art. 122)	El Congreso del Estado por el voto de las dos terceras partes (art. 122)
22- dic-08	Cinco consejeros electorales con derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo General; un representante por cada uno de los partidos políticos que cuenten con registro, con derecho a voz pero sin voto. Se agregó que no podría estar integrado por más del setenta por ciento de consejeros electorales de un mismo género (art. 113)	Partidos políticos previa consulta a la sociedad (art. 114)	Legislatura (art. 114)	Dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura (art. 114)	El Consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su encargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos (art. 118)	Los consejeros electorales estarán sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, previsto en el título quinto de la Constitución estatal (art. 118)

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local.

Cuadro 8. Requisitos de elegibilidad de los Consejeros Electorales IEV, 1994-2014

Año	Experiencia en materia político-electoral	No haber sido candidato a cargo alguno de elección popular	No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político	No haber sido servidor público	¿Prohíbe la actividad política a sus miembros?
12-sep-94	Poseer el día de la designación título profesional con antigüedad mínima de cinco años (CIPEEV art. 75, d)	No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular en los últimos seis años anteriores a la designación (CIPEEV art. 75, h)	No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Estatal o equivalente de un partido político (CIPEEV art. 75, g)	No contemplado	No contemplado
28-sep-94	Poseer título profesional o formación equivalente y conocimientos en materia político electoral (CIPEEV art. 135, II)	No tener no haber tenido cargo alguno de elección popular en los seis años inmediatos anteriores a la designación (CIPEEV art. 135, VI)	No desempeñar ni haber desempeñado cargos de dirigencia en los comités nacionales, estatal o municipales, o equivalentes, de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación (CIPEEV art. 135, V)	No desempeñar empleo o cargo de la Federación, del estado, de los municipios o de los partidos políticos, salvo los que posean carácter docente o académico (CIPEEV art. 135, VII)	No desempeñar empleo o cargo de la Federación, del estado, de los municipios o de los partidos políticos, salvo los que posean carácter docente o académico (CIPEEV art. 135, VII)
06-oct-94	Poseer título profesional o formación equivalente y conocimientos en materia político electoral (CIPEEV art. 135, II)	No tener no haber tenido cargo alguno de elección popular en los seis años inmediatos anteriores a la designación (CIPEEV art. 135, VI)	No desempeñar ni haber desempeñado cargos de dirigencia en los comités nacionales, estatal o municipales, o equivalentes, de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación (CIPEEV art. 135, V)	No desempeñar empleo o cargo de la Federación, del estado, de los municipios o de los partidos políticos, salvo los que posean carácter docente o académico (CIPEEV art. 135, VII)	No desempeñar empleo o cargo de la Federación, del estado, de los municipios o de los partidos políticos, salvo los que posean carácter docente o académico (CIPEEV art. 135, VII)
2000	Poseer título profesional y conocimientos en materia político-electoral (art. 85 III)	Tengan o hayan tenido cargo de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación (art. 86 II)	Desempeñen o hayan desempeñado cargo de dirigencia nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cinco años inmediatos anteriores a la designación (art. 86 III)	Sean servidores públicos del Estado, de la Federación o de los municipios en ejercicio de autoridad (art. 86 VII)	No podrán desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión remunerados, con excepción de aquellos empleos del ramo de la enseñanza (art. 87, I)

09-oct-06	Poser título profesional con antigüedad mínima de tres años y acreditar conocimientos teóricos y prácticos en materia político electoral	No podrá ser consejero quien haya participado como candidato a un cargo de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación (art. 120, III)	No podrá ser consejero quien desempeñe o haya desempeñado el cargo de dirigente en los comités nacionales, estatales o municipales, o equivalentes, de algún partido en los cinco años inmediatos anteriores a la designación (art. 120, I)	No podrá ser consejero quien haya sido servidor público del estado, de la federación o de los municipios en ejercicio de autoridad, a menos que haya separado de su encargo noventa días naturales antes a su designación (art. 120, VIII)	No podrán desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión remunerados de la federación, estado o municipio sin excepción (art. 121, I)
01-feb-08				Se reformó el artículo anterior para exceptuar a quienes desempeñen cargos o comisiones en los organismos autónomos del Estado (art. 120, VIII)	
22-dic-08	Poser título profesional y acreditar conocimientos teóricos prácticos en materia político-electoral (art. 115, III)	No podrá ser consejero quien haya participado como candidato a un cargo de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación (art. 116, III)	No podrá ser consejero quien desempeñe o haya desempeñado el cargo de dirigente en los comités nacionales, estatales o municipales, o equivalentes, de algún partido en los cinco años inmediatos anteriores a la designación (art. 116, I)	No podrá ser consejero quien haya sido titular de una secretaria del Poder Ejecutivo del Estado, Procurador General de Justicia, Subsecretario u Oficial Mayor en la Administración Pública en Entidades Federativas o la Federación a menos que se separe de su encargo con dos años de anticipación al nombramiento (art. 116, VIII)	Los consejeros electorales no podrán desempeñar otro empleo, cargo o comisión remunerados de la Federación, Estado o de los municipios, sin excepción (art. 117, I)
30-jul-12	Poser el día de la designación, título profesional (art. 115, III)	Sin cambio en artículo y contenido	Se modificó de cinco a tres años inmediatos anteriores a la designación (art. 116, I)	Sin cambio en artículo y contenido	Sin cambio en artículo y contenido

27-nov-15	Poseer el día de la designación, título profesional con antigüedad mínima de cinco años (art. 104, IV)	se estableció que fueran cuatro los años previstos después de ser candidato para poder aspirar al cargo (art. 104, VII)	se estableció que fueran cuatro los años previstos después de ser candidato para poder aspirar al cargo (art. 104, VIII)	No haberse desempeñado durante los cuatro años previos a la designación como titular de secretaría o dependencia de gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la federación, entidades federativas o como del gobierno del Estado de Veracruz, ni subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno. No ser gobernador, ni secretario de gobierno del estado. No ser presidente municipal, síndico o regidor o titular de dependencia de los ayuntamientos, que formen parte del estado (art. 104, X)	No lo establece
-----------	--	---	--	---	-----------------

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral local.

Anexo II

Cuadro 9. Votaciones relativas a asignaciones de diputados de representación proporcional IECM				
Documento	Votación			Asignaciones
	Unánime	Dividida	Partido en el poder	
Acta 5 de julio 2000	No se votó	No se votó	PRD	Coalición Alianza por el Cambio 13, PRI 5, Democracia Social 1, PRD-PSD 7
Acta 9 de julio 2003		5 votos a favor y 2 en contra	PRD	PRD 0, PAN 14, PRI 6, PVEM 5, MP 1
Acta 5 de julio 2006			PRD	PRD-PT-Convergencia 0, PAN 12, PRI 8, PANAL 4, PASDC 2
Acta 11 de julio 2009	X		PRD	PAN 5, PRI 8, PRD 0, PT 5, PVEM 4, Convergencia 1, PANL 2, PASDC 1
Acta 29 julio 2012		6 a favor y 1 en contra)	PRD	PAN 10, PRI 9, PRD 2, PVEM 2, MC 1, NA 2
Acta 13 de junio 2015	X		PRD	Morena 4, PRI 4, PAN 5, PRD 7, MC 1, PVEM 2, Partido Humanista 1, PES 2
Acta 8 de julio de 2018		4 a favor y 3 en contra)	Morena	Morena, 9, PAN 9, PRD 6, PRI 5, PT 2, PVEM 2

Fuente: elaboración propia con base en solicitudes de información y revisión de páginas de los institutos.

Cuadro 10. Votaciones relativas a asignaciones de diputados de representación proporcional IEEM				
Documento	Votación			Asignaciones
	Unánime	Dividida	Partido en el poder	
Acta, (acuerdo 65) 25 de noviembre de 1996		8 a favor y 3 en contra (votaban los representantes de partidos)	PRI	PAN 10, PRI 8, PRD 7, PC 1, PVEM 2, PT 2
Acta, (Acuerdo 90) 3 de agosto 2000	X		PRI	PAN 8, PRI 8, PRD 10, PT 1, PVEM 2, DS 1.
Acta, (Acuerdo 107) 2003	X		PRI	PAN 11, PRI 0, PRD 9, Convergencia 2, PVEM 5, PT 3
Acta, (Acuerdo 266) 2006		4 a favor y 2 en contra	PRI	PAN 11, PRI 0, PRD 4, PVEM 9, PT 3, Convergencia 3
Acta, (Acuerdo 147) 15 de julio 2009		4 a favor y 3 en contra	PRI	PAN 10, PRI 0, PRD 5, PT 3, PVEM 3, Convergencia 3, NA 5, PSD 1
Acta, (Acuerdo 229) 11 de julio 2012	X		PRI	PAN, 11; PRD 12; PT 2; PVEM 4; MC 2; NA 5.
Acta (Acuerdo 188) 2015	X		PRI	PAN 7, PRD 6, PT 2, PVEM 2, MC 3, PANAL 2, Morena 5, PES 3
Acuerdo 9 de julio de 2018 p. 40		X (6 a favor y 1 en contra)	PRI	Morena 10, PRI 10, PAN 5, PRD 3, PVEM 2

Fuente: elaboración propia con base en solicitudes de información y revisión de páginas de los institutos.

Cuadro 11. Votaciones relativas a asignaciones de diputados de representación proporcional IEEG				
Documento	Votación			Asignaciones
	Unánime	Dividida	Partido en el poder	
Acta 26, 26 agosto 1997	X		PAN	PRI 4, PRD 2, PT 1, PVEM 1 y PDM 1
Acta 32, 11 de agosto 2000	X		PAN	PAN 1, PRI 9, PRD 2, PVEM 1, PAS 1
Acta 13, 13 de agosto 2003	X		PAN	PAN 1, PRI 6, PRD 3, PT 1, PVEM 3
Acta 48, 30 de agosto 2006	X		PAN	PAN 1, PRI 7, PRD 3, PT 1, PVEM 2
Acta 31, 7 agosto 2009	X		PAN	PAN 0, PRI 8, PRD 1, PVEM 3, Nueva Alianza 1, Convergencia 1
Acta 47, 4 de septiembre 2012	X		PAN	PRI 8, PRD 3, PVEM 2, NA 1
Acta 24 julio 2015 p. 20	X		PAN	PAN, 4, PRI 3, PVEM 2, PRD 2, NA 1, Morena 1, MC 1
Acuerdo 31 agosto 2018 p. 35	s/d		PAN	Morena 5, PRI 3, PVEM 3, NA 1, PRD 1, MC 1

Fuente: elaboración propia con base en solicitudes de información y revisión de páginas de los institutos.

Cuadro 12. Votaciones relativas a asignaciones de diputados de representación proporcional IEV

Documento	Votación			Asignación
	Unánime	Dividida	Partido en el poder	
Acta 22 septiembre 1995	Sin dato	Sin dato	PRI	PRI: 5 RP y 23 de MR, PAN: 6 RP y 1 MR PRD: 4 RP, PT: 1 RP. En total 24 MR y 16 RP
Acta 25 de agosto de 1998	Sin dato	Sin dato	PRI	PRI 6, PAN 7, PRD 6, PT 1, PVEM 1.
Acta 27 de octubre de 2000	Sin dato	Sin dato	PRI	PAN 7, PRD 4, Convergencia 1, PT 1, PVEM 1
Acta 17 de octubre de 2004		3 a favor y 2 en contra	PRI	PAN 5, PRI-PVEM-PRV 9, PRD-PT-Convergencia 6
Acta de Sesión del 18 de octubre de 2007				PAN 10, Coalición Fidelidad por Veracruz 2, PRD 4, PT 1, Convergencia 2, PRV 1
Acta 14 de agosto de 2010	X		PRI	PAN 8, PRI 9, PRD 2, Convergencia 1
Acta 16 de agosto de 2013	X		PRI	PAN 6, PRI 8, PRD 2, PVEM 1, PT 1, MC 1, Alternativa Veracruzana 1
Acta 19 octubre 2016	X		PRI	PAN 6, PRI 6, PRD 2, PVEM 1 y Morena 5
Acta 28 noviembre 2018		4 a favor y 1 en contra	Morena	PAN 6, PRI 3, PRD 1, PVEM 1, Morena 9

Fuente: elaboración propia con base en solicitudes de información y revisión de páginas de los institutos.

Anexo III

Cuadro 1. Elección de diputados a la ALDF (I a VII Legislatura y I y II Congreso CDMX)

Partido Político	Legislatura I (1997-2000)			Legislatura II (2000-2003)			Legislatura III (2003-2006)			Legislatura IV (2006-2009)			Legislatura V (2009-2012)			Legislatura VI (2012-2015)			Legislatura VII (2015-2018)			I Congreso Cdmx (2018-2021)			II Congreso Cdmx (2021-2024)		
	MIR	RP	Total	MIR	RP	Total	MIR	RP	Total	MIR	RP	Total	MIR	RP	Total	MIR	RP	Total	MIR	RP	Total	MIR	RP	Total	MIR	RP	Total
PAN	2	9	11	14	3	17	3	13	16	4	12	16	9	6	15	2	11	13	5	5	10	2	9	11	7	10	17
PR	0	11	11	0	16	16	0	7	7	0	5	5	0	8	8	0	9	9	0	5	5	0	6	6	4	5	9
PRD	38	0	38	18	1	19	37	0	37	35	0	35	31	3	34	38	0	38	0	4	4	0	6	6	3	2	5
Morena																			18	1	19	29	8	37	17	14	31
PVEM	0	3	3	7	1	8	0	5	5	0	2	2	0	3	3	0	2	2	0	3	3	0	2	2	1	1	2
Convergencia	0	0	0	1	1	2	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	2	2	0	3	3	0	0	0	0	1	1
PT	0	3	3	0	1	1	0	0	1	0	1	1	0	5	5	0	0	0									
PDS*	0	0	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0									
México Posible**	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0									
Nueva Alianza	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	0	1	1	0	2	2										
PASC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	0	0	0	0	0										
Partido Humanista																				0	1	1					
Partido Encuentro Social																				0	4	4	1	0	1		
Coalición PRLPVEM																				3	0	3					
Coalición PRD-PT																				7	0	7					
PRD-PT-NA																				7	0	7					
Total	40	26	66	40	26	66	40	26	66	40	26	66	40	26	66	40	26	66	40	26	66	33	33	66	33	33	66

Cuadro 2. Integración del Poder Legislativo en el Estado de México (LII a la LXI Legislatura)

Partido político	Legislatura LII (1993-1996)			Legislatura LIII (1996-2000)			Legislatura LIV (2000-2003)			Legislatura LV (2003-2006)			Legislatura LVI (2006-2009)			Legislatura LVII (2009-2012)			Legislatura LVIII (2012-2015)			Legislatura LIX (2015-2018)			Legislatura LX (2018-2021)			Legislatura LXI (2021-2024)		
	M	R	Tota	M	R	Tota	M	R	Tota	M	R	Tota	M	R	Tota	M	R	Tota	M	R	Tota	M	R	Tota	M	R	Tota	M	R	Tota
PAN	0	12	12	10	12	22	21	8	29	11	12	23	9	11	20	2	10	12	1	10	11	4	7	11	3	6	9	7	4	11
PRI	40	0	40	30	0	30	18	7	25	24	0	24	19	0	19	21	39	0	39	39	0	33	0	33	1	11	12	14	9	23
PRD	0	9	9	5	11	16	6	10	16	10	9	19	16	4	20	3	5	8	3	9	12	7	6	13	0	2	2	2	1	3
Morena																														
PVEM	0	2	2	0	4	4	0	2	2	0	4	4	0	9	7	0	3	3	0	4	4	0	2	2	0	2	2	0	2	2
PT	0	0	0	2	0	2	0	2	2	0	3	3	1	3	4	0	3	3	0	2	2	0	2	2	0	7	7	0	2	2
PHCRN	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0												
FCRN/Convergencia																														
ia	0	0	0	1	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0									
PPS	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0												
PDS	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1												
Nueva Alianza																														
PES																														
Convergencia/MC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	3	3	0	3	3	0	2	2	0	3	3	0	3	3	0	2	2
Independiente																														
Total	40	26	66	45	30	75	45	30	75	45	30	75	45	30	75	45	30	75	45	30	75	45	30	75	45	30	75	45	30	75

Fuente: elaboración propia con datos del Congreso local.

Cuadro 3. Integración del Poder legislativo en Guanajuato (LV a LXV Legislatura)

Partido político	Legislatura LV (1991-1994)			Legislatura LVI (1994-1997)			Legislatura LVII (1997-2000)			Legislatura LVIII (2000-2003)			Legislatura LIX (2003-2006)			Legislatura LX (2006-2009)			Legislatura LXI (2009-2012)			Legislatura LXII (2012-2015)			Legislatura LXIII (2015-2018)			Legislatura LXIV (2018-2021)			Legislatura LXV (2021-2024)							
	MIR	RP	Total	MIR	RP	Total	MIR	RP	Total	MIR	RP	Total	MIR	RP	Total	MIR	RP	Total	MIR	RP	Total	MIR	RP	Total	MIR	RP	Total	MIR	RP	Total								
PAN	3	3	6	1	4	5	14	2	16	22	1	23	18	1	19	22	1	23	22	0	22	18	1	19	20	0	20	19	0	19	21	0	21					
PR	15	5	20	14	4	18	6	6	12	0	9	9	3	6	3	0	7	7	0	8	8	8	3	11	2	5	7	0	3	3	0	4	4					
PMD	0	1	1	0	2	2	2	3	5	0	2	2	1	3	4	0	3	3	0	1	1	0	3	3	0	3	2	1	3	0	3	0	4					
Morena																																						
PPS	0	1	1										0	2	2																							
PARM																																						
PDND	0	1	1				0	1	1																													
PRCEN																																						
PT							0	1	1				0	1	1	0	1	1																				
PVEM							0	1	1				0	3	3	0	2	2	0	3	3	1	2	3	0	2	2	0	3	3	0	3	0	2	2			
PAS										0	1	1																										
Nueva Alianza																0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1								
Convergen																																						
Convergencia																																						
Total	18	11	29	15	10	25	22	14	36	22	15	37	22	14	30	22	14	36	22	9	31	26	10	37	22	13	35	22	14	36	22	14	36	22	14	36		

Fuente: elaboración propia con datos del Congreso local.

Cuadro 4. Integración del Poder Legislativo en el estado de Veracruz (LVI a la LXVI)

Partido Político	Legislatura LVI (1992-1995)			Legislatura LVII (1995-1998)			Legislatura LVIII (1998-2001)			Legislatura LIX (2000-2004)			Legislatura LX (2004-2007)			Legislatura LXI (2007-2010)			Legislatura LXII (2010-2013)			Legislatura LXIII (2013-2016)			Legislatura LXIV (2016-2018)			Legislatura LXV (2018-2021)			Legislatura LXVI (2021-2024)					
	M	RP	Total	M	RP	Total	M	RP	Total	M	RP	Total	M	RP	Total	M	RP	Total	M	RP	Total	M	RP	Total	M	RP	Total	M	RP	Total	M	RP	Total			
PAN	0	2	2	1	6	7	2	7	9	4	8	12	7	21	28	2	10	12	7	14	21	3	5	8	12	7	19	7	6	13	4	4	8			
PRD	24	4	28	23	5	28	21	6	27	20	7	27	13	8	21	28	2	30	20	9	29	28	8	36	4	5	9	0	3	3	0	3	3			
PRD	0	6	6	0	4	4	1	6	7	0	3	3	2	4	6	0	4	4	0	2	2	0	2	2	3	2	5	1	1	2						
Morena																									6	5	11	12	9	21	20	9	29			
Nueva Alianza																																				
Convergencia																																				
PES																																				
PT																																				
PRV*																																				
PVEM																																				
Partido Cardenista																																				
Alternativa Veracruzana																																				
PPS	0	2	2																																	
Fuerza por México																																				
PHGRN/PC	0	2	2																																	
Independiente																																				
Total	24	16	40	24	16	40	24	21	45	24	21	45	30	20	50	30	20	50	30	20	50	26	19	45	30	20	50	30	20	50	30	20	50	30	21	51

Fuente: elaboración propia con datos del Congreso local.

Cuadro 5. Integración del Poder Legislativo en el estado de Baja California (XIII a la XXIV Legislaturas)

Partido	Legislatura XIII (1989-1992)			Legislatura XIV (1992-1995)			Legislatura XV (1995-1998)			Legislatura XVI (1998-2001)			Legislatura XVII (2001-2004)			Legislatura XVIII (2004-2007)			Legislatura XIX (2007-2010)			Legislatura XX (2010-2013)			Legislatura XXI (2013-2016)			Legislatura XXII (2016-2019)			Legislatura XXIII (2019-2021)			Legislatura XXIV (2021-2024)				
	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total								
PAN	9	0	9	8	0	8	14	2	16	11	0	11	12	0	12	12	0	12	11	1	12	2	4	6	5	2	7	3	0	3	2	0	2	0	2	0	3	3
PRI	6	0	6	9	0	9	2	10	12	6	7	13	*3	7	10	4	5	9	2	6	8	11	1	12	4	3	7	0	0	1	1	1	0	1	1	1		
PRD	0	1	1	0	3	3	0	2	2	0	4	4	*0	2	2	0	2	2	0	1	1	0	1	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1		
Morena																																						
PVEM														1	0	1	0	1	1	0	1	1	2	0	2	1	0	1				2	0	2	1	0	1	
PERC																0	1	1	1	0	1	0	1	1	2	0	2	0	1	1								
NA																			2	0	2	1	1	2	2	0	2											
PT																						0	1	1	1	1	1	2	1	0	1	2	0	2	3	0	3	
PARM	0	1	1																																			
PRCNI	0	1	1																																			
PS	0	1	1																																			
MC																																						
PES																																						
Transfer menos																																						
Independiente																																						
PES BJ																																						
Total	15	4	19	17	3	20	16	14	30	17	11	28	13	9	25	16	9	25	16	9	25	16	9	25	17	8	25	17	8	25	19	6	25	17	8	25		

Fuente: elaboración propia con datos del Congreso local.

Siglas y abreviaturas

ALDF Asamblea Legislativa del Distrito Federal
Congreso CDMX Congreso de la Ciudad de México
COFIPE Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
CPEUM Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CG Consejo General
IFE Instituto Federal Electoral
INE Instituto Nacional Electoral
IEDF Instituto Electoral del Distrito Federal
IECM Instituto Electoral de la Ciudad de México
IEBC Instituto Electoral de Baja California
IEEM Instituto Electoral del Estado de México
IEV Instituto Electoral Veracruzano
IEEG Instituto Electoral del Estado de Guanajuato
IFE Instituto Federal Electoral
LEGIPE Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
MR Mayoría Relativa
OPLE Organismo Público Local Electoral
RP Representación Proporcional
TEPJF Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
TEE Tribunal Estatal Electoral

Sobre el autor

Antonio Faustino Torres es doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y doctor en Derecho Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), maestro en Estudios Políticos y Sociales y licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Fue nombrado candidato a investigador nacional del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (Conahcyt) a partir de 2023.

Consejero electoral propietario del Distrito 22 del Instituto Nacional Electoral (INE) Ciudad de México, designado por la junta local en noviembre de 2017 para los procesos electorales federales de 2017-2018 y 2020-2021. Asesor de consejería en los Organismos Públicos Locales Electorales (Oples) de Hidalgo, Veracruz y Guanajuato. Profesor de tiempo completo en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM desde 2021.

Obtuvo el reconocimiento Alto Rendimiento Académico de Licenciatura en noviembre de 2010; el primer lugar del Concurso de Ensayo “Carlos Sirvent Gutiérrez” 2013, convocado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, y primer lugar del Concurso Nacional de Ensayo “Investigación y aplicaciones con información pública”, convocado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) en el 2021.

Cuenta con más de veinte publicaciones en revistas y capítulos de libros, y en 2016 publicó su obra monográfica *Los órganos electorales administrativos en México y los problemas de su autonomía: los casos del IEDF y el IEEM*, por el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM).

Los modelos de administración electoral en México: conformación y desempeño de cinco institutos electorales locales se terminó de imprimir en el mes de febrero de 2024 en los talleres gráficos de Gesta Gráfica, Av. La Tota Carbajal núm. 211-A, col. La Martinica, León, Gto., C.P. 37500.. Para su composición se utilizó Aleo. Su tiraje consta de 500 ejemplares.