

**Los órganos electorales
administrativos en México y
los problemas de su autonomía:**

los casos del IEDF y el IEEM



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

Antonio Faustino Torres

Serie
Investigaciones
Jurídicas y Político-Electorales

Toluca, México • 2016

JL1292
F268
2016

Faustino Torres, Antonio

Los órganos electorales administrativos en México y los problemas de su autonomía: los casos del IEDF y el IEEM [recurso electrónico] / Antonio Faustino Torres. — Toluca, México : IEEM, Centro de Formación y Documentación Electoral, 2016.

XVII, 241 p. — (Investigaciones Jurídicas y Político Electorales)

ISBN 978-607-9496-02-9

1. Organismos electorales – México 2. Autonomía electoral – México
3. Organismos constitucionales autónomos 4. Diseño institucional – México

Esta investigación, para ser publicada,
fue arbitrada y avalada por el sistema
de pares académicos.

D. R. © Antonio Faustino Torres, 2016.

D. R. © Instituto Electoral del Estado de México, 2016.

Paseo Tolloccan núm. 944, col. Santa Ana Tlalpatitlán,
Toluca, México, C. P. 50160.

www.ieem.org.mx

Serie: Investigaciones Jurídicas y Político-Electorales

Primera edición, mayo de 2016.

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN de la versión electrónica 978-607-9496-02-9

Los juicios y afirmaciones expresados en este documento son
responsabilidad del autor, y el Instituto Electoral del Estado de
México no los comparte necesariamente.

Impreso en México

Publicación de distribución gratuita

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

CONSEJO GENERAL

Lic. Pedro Zamudio Godínez

CONSEJERO PRESIDENTE

Dra. María Guadalupe González Jordan

Mtro. Saúl Mandujano Rubio

Lic. Miguel Ángel García Hernández

Dr. Gabriel Corona Armenta

Mtra. Natalia Pérez Hernández

Mtra. Palmira Tapia Palacios

CONSEJEROS ELECTORALES

Mtro. Francisco Javier López Corral

SECRETARIO EJECUTIVO

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PAN Lic. Iván Arturo Rodríguez Rivera

PRI Lic. Eduardo Guadalupe Bernal Martínez

PRD Lic. Javier Rivera Escalona

PT Lic. Joel Cruz Canseco

PVEM Lic. Esteban Fernández Cruz

MC Lic. Horacio Jiménez López

NA Lic. Efrén Ortiz Álvarez

MORENA C. Luis Daniel Serrano Palacios

PES C. Carlos Loman Delgado

Índice

Prólogo	XI
Introducción	XV
<i>Justificación e hipótesis</i>	1
<i>Nota metodológica</i>	5
<i>Ruta de investigación</i>	11
<i>Conceptualización del problema</i>	15
Los órganos electorales administrativos	17
La autonomía	18
<i>Perspectiva jurídica</i>	19
<i>Perspectiva política</i>	27
<i>El diseño institucional de los órganos electorales administrativos en México</i>	35
El Instituto Federal Electoral, 1990-2008	37
Los órganos electorales en la república mexicana	53
<i>La autonomía del Instituto Electoral del Distrito Federal y del Instituto Electoral del Estado de México</i>	81

El Instituto Electoral del Distrito Federal, 1999-2008	83
<i>Perspectiva jurídica</i>	83
Ley electoral de 1999	83
Las reformas electorales de octubre y diciembre de 2003	86
La reforma electoral de 2005	88
La reforma electoral de 2008	88
<i>Perspectiva política</i>	91
El Distrito Federal: sistema de partido predominante	91
Las propuestas y los debates previos al surgimiento del IEDF	95
La selección y la remoción de consejeros electorales	125
Situaciones de tensión del IEDF con partidos y gobierno	131
Intencionalidad política en las reformas electorales	138
El Instituto Electoral del Estado de México, 1996-2008	140
<i>Perspectiva jurídica</i>	140
Código Electoral de 1996	140
Reforma electoral constitucional y al Código electoral, 1998	143
Reforma de 1999 al Código electoral	143
Reforma de 2008 al Código electoral	143
<i>Perspectiva política</i>	144
El sistema de partidos	144
Los debates y las propuestas previos al surgimiento	148
La selección y la remoción de consejeros electorales	156
Situaciones de tensión del IEEM con partidos y gobierno	165
Intencionalidad política en las reformas electorales	170
¿Autonomía en el IEDF y el IEEM?	171
<i>Las perspectivas: política y jurídica</i>	171

La autonomía desde la perspectiva política	171
La autonomía desde la perspectiva jurídica	186
<i>Conclusiones</i>	191
Los grados de autonomía	193
<i>Epílogo. La reforma electoral de 2014</i>	199
Fuentes de consulta	203
Anexos	221

Prólogo

SI ALGO SE MODIFICÓ EN LOS ÚLTIMOS 40 AÑOS en nuestro país fue el universo electoral. México pasó de un sistema de partido hegemónico (como lo llamó Sartori) a un sistema plural de partidos y de elecciones rituales, pero sin competencia, a comicios altamente disputados. Esos dos fenómenos anudados modificaron de manera radical el mundo de la representación: de un mundo monocolor a otro donde el pluralismo vivo genera pesos y contrapesos relevantes.

Hay quienes afirman que se trató meramente de un cambio electoral. Pero quienes eso suponen no entienden el papel central —estratégico— que los comicios juegan en un sistema político. Gracias a esas transformaciones las principales instituciones del Estado modificaron su estatus y sus equilibrios. Así, de una Presidencia (casi) omnipotente pasamos a una acotada por otros poderes constitucionales y, por supuesto, también fácticos; de un Congreso subordinado a la voluntad presidencial a uno habitado por una pluralidad nivelada de fuerzas políticas, cuya actuación solamente puede entenderse por los acuerdos y los desacuerdos de esa diversidad de posiciones; e incluso la Corte, que durante largas décadas jugó un papel secundario en materia política, hoy es un poder que a través de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales se encuentra en el centro de los debates y las resoluciones públicos.

Y en ese proceso transformador jugaron un papel importante las instituciones administrativas encargadas de organizar las elecciones. Existen un buen número de trabajos que narran y analizan el surgimiento, la evolución, las tensiones y el asentamiento del Instituto Federal Electoral (IFE) —hoy, Instituto Nacional Electoral (INE)—. Y aunque también se pueden leer algunos textos sobre las autoridades electorales estatales, el libro que el lector

tiene ahora en sus manos se singulariza por explorar la evolución de dos institutos locales tratando de discernir lo que apuntala y lo que vulnera su necesaria autonomía.

Sobra decir que el valor de la autonomía es crucial para las instituciones que deben ser las organizadoras de los comicios y, en algunos casos, árbitros de los litigios electorales. La autonomía es la capacidad que deben tener esos institutos para resolver su agenda en sus propios circuitos de deliberación, sin la interferencia de los poderes públicos o privados. Ciertamente, los partidos políticos tienen presencia en sus consejos (órganos colegiados) para emitir opiniones, para fiscalizar los trabajos de la autoridad, para avanzar iniciativas, pero desde que perdieron el voto en los mismos, se entiende que son los consejeros los únicos capacitados para resolver sobre el rumbo de la institución y sus programas.

Y dado que las contiendas electorales en México son cada vez más cerradas, la existencia de autoridades autónomas, situadas por encima de las pasiones que de manera natural emergen de las luchas políticas, es no sólo una condición para robustecer la confianza en el propio proceso electoral, sino que además conviene a los propios partidos, sobre todo si alcanzan a tener una visión de mediano plazo y no son succionados por la coyuntura.

Antonio Faustino Torres realizó una tesis para obtener el grado de maestro en Estudios Políticos y Sociales en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Y su tema no podía ser más pertinente: “Los órganos electorales administrativos en México y los problemas de su autonomía: los casos del IEDF y el IEEM”.

Como sinodal de la tesis escribí:

Se trata de una indagación sobre los diseños institucionales y las prácticas que fortalecen o no la autonomía de los mencionados Institutos. Contiene un consistente marco conceptual, una reconstrucción bien documentada de la historia normativa de ambas instituciones, combinando las perspectivas políticas y jurídicas y una serie de apuntes que ayudan a la comprensión de la naturaleza y condiciones de la multicitada autonomía. En retrospectiva incluso puede servir para entender las motivaciones de la reforma en la materia de 2014. Es un trabajo sólido y bien documentado.

En efecto, luego de describir y analizar las circunstancias en las que surgió el IFE, su diseño y sus sucesivas reformas, y de ofrecer una visión a vuelo de pájaro pero pertinente y aleccionadora de los 32 institutos locales del país, entra de lleno a reconstruir la historia de la regulación de los institutos electorales del Distrito Federal y del Estado de México.

Desde la perspectiva jurídica desentraña la evolución de su diseño institucional (ubicación dentro del Estado, autonomía —política, financiera, jurídica y administrativa—), las fórmulas de integración de los respectivos consejos generales, los requisitos de elegibilidad de los consejeros electorales, las facultades del Consejo General y el grado de profesionalización de su personal. Sobre este último tema, el del Servicio Profesional Electoral (SPE), creo que sería más pertinente rastrear las fórmulas de ingreso, promoción y definitividad de los funcionarios, que detenerse en “si existe o no contraloría y órgano de transparencia”. Estas dos dependencias necesarias para garantizar el acceso a la información y la vigilancia sobre funcionarios de la institución, poco nos dicen sobre el SPE. En fin...

Y desde el mirador político, dado que en ambas entidades no se ha producido alternancia en el más alto cargo de gobierno (jefe de Gobierno en el Distrito Federal y gobernador en el Estado de México), Antonio Faustino recrea las diversas propuestas que los partidos realizaron previas a la fundación de los institutos respectivos, la elección y la remoción de los consejeros electorales, las tensiones que se han presentado entre los institutos y los gobiernos locales, para entender si la autonomía consagrada constitucionalmente realmente lo es o no.

Porque la autonomía, en principio, debe estar consagrada en la Constitución y la ley, pero sólo se hace realidad con su ejercicio. Que los gobiernos y los partidos (y no sólo ellos) intenten influir sobre sus decisiones es quizás una pulsión que no se puede evitar. Incluso los representantes de los partidos —como ya apuntamos— están sentados en la mesa del Consejo General y de los consejos distritales y municipales, precisamente para que su voz

se escuche. Lo importante es que los integrantes de los respectivos consejos actúen conforme a la ley, de manera imparcial, y no como “correas de transmisión” de entidades externas. Ése, creo, es el sentido profundo de la autonomía.

Para decirlo de otra manera: los diseños constitucionales y legales de los institutos electorales locales permitían, fomentaban y apuntalaban el ejercicio de la autonomía. La tensión apareció cuando los gobiernos o los partidos intentaron —y en ocasiones lograron— subordinar a los institutos a sus designios.

Hoy, el libro puede leerse también como un texto de historia. La reforma electoral de 2014 modificó el estatus de los institutos locales y su relación con el naciente INE. Esa transformación se realizó bajo el influjo de un diagnóstico que decía más o menos lo siguiente: “los institutos locales no son —o nunca han sido— autónomos, han sido succionados por los respectivos gobernadores y por ello es necesario modificar el modelo”. En su momento dije que me parecía un juicio superficial y que además generalizaba; pues bien, el estudio de Antonio Faustino le ofrece al lector un análisis más afinado.

José Woldenberg

Introducción

LOS ÓRGANOS ELECTORALES ADMINISTRATIVOS son definidos como entes encargados de la organización de los procesos electorales. En el caso mexicano han tenido un papel central después de la severa crisis política de 1988, que puso en duda la legitimidad de los resultados electorales y la imparcialidad de su actuación. La creación o “invención” —siguiendo a Becerra, Salazar y Woldenberg (2000)— del IFE fue un parteaguas que modificó uno de los pilares del entonces sistema de partido hegemónico.

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

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

pectivos estados y otro federal que atendiera las elecciones de las autoridades nacionales.

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

El primer elemento a considerar es el poder de los gobernadores, quienes solían ser acusados de controlar a los institutos electorales locales, debido a que previo a su definición como órganos autónomos, éstos eran dirigidos por un representante del Ejecutivo (a semejanza de la Comisión Federal Electoral antes del surgimiento del IFE), lo cual dejaba dudas sobre su imparcialidad.¹ Por otra parte, dado que los gobernadores son la pieza central del sistema político a nivel estatal, se considera que mantienen una influencia y un poder superiores al Legislativo y Judicial, aunque no se ofrecen elementos para sustentar dichas críticas (precisamente la falta de constatación motiva en gran medida este trabajo).

En segundo lugar, el predominio del partido del gobernador en el Legislativo resultaba un elemento que alentaba la intromisión en los institutos electorales debido a que en este espacio se definía aspectos fundamentales, como reformas comiciales y selección y remoción de consejeros electorales. Específicamente, en un contexto de gobierno unificado era más probable que el gobernador y el partido en el poder impusieran sus intereses, mientras que en gobiernos divididos esto era más difícil de conseguir.

Por último, se considera la influencia de los partidos políticos, ya que se habían convertido en instituciones preponderantes

¹ Sobre las acusaciones de control de los gobernadores, hay que señalar que en la fundamentación de la reforma electoral de 2014 tanto el PAN como el PRD lo consideraban el principal problema para la organización de elecciones libres y justas. Véase Jorge Gerardo Flores Díaz y Antonio Faustino Torres (2014).

en la vida de los institutos y de ellos dependían en gran medida los procesos de transformación.

Ahora bien, los trabajos que abordan los casos locales suelen considerar principalmente la dimensión normativa y dan por hecho la presencia de gobernadores fuertes que hipotéticamente limitaban la autonomía de los institutos. Dichos estudios adolecen de una dimensión política y de la comprobación de la intromisión de los gobernadores en la vida institucional de los órganos electorales.²

Es decir, si bien normativamente se aseguraba la autonomía —incluso constitucionalmente—, en la realidad ésta estaba en disputa con partidos y gobernadores, debido a que en muchos estados existían aún historias de fuerte arraigo de un partido en el gobierno, así como de mayorías legislativas que amenazaban la independencia de aquéllos.

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

Agradezco sentidamente el apoyo de los doctores Álvaro Arreola Ayala, José Woldenberg Karakowsky y Rosa María Mirón Lince en la revisión y construcción de este trabajo.

² Entre los trabajos más relevantes sobre diseño institucional se encuentran los de César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello (2010), Irma Méndez de Hoyos (2010) y Nicolás Loza Otero e Irma Méndez de Hoyos (2013).

Justificación e hipótesis

EN LA PRESENTE INVESTIGACIÓN se explora la influencia de los ejecutivos locales y de los partidos políticos para minar la autonomía de la autoridad electoral administrativa bajo dos perspectivas: una jurídica y otra política, para los casos del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), desde su surgimiento y hasta 2008 (año en que ambas legislaciones electorales fueron sometidas a reforma).

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

La hipótesis principal que guía la investigación es que en condiciones de baja competitividad electoral los Ejecutivos estatales tendían a transgredir la autonomía de los institutos electorales locales, especialmente al contar con mayoría en el Legislativo. Dicha intromisión podía observarse a través de las reformas a la ley electoral, así como por medio de situaciones de tensión frente a

los institutos electorales, es decir, a través de las perspectivas jurídica y política (que se detallan más adelante). En otras palabras, la falta de competitividad incentivaba la intromisión de los gobernadores en el ente encargado de la organización de las elecciones, con la intención de asegurarse ventajas electorales.

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

Además, como hipótesis complementaria, se sostiene que los dos organismos que se estudian surgieron con un diseño institucional suficiente para el desarrollo de sus funciones; sin embargo, tuvieron problemas en el ejercicio de su autonomía por la constante tensión con partidos políticos y gobernadores, quienes aspiraban al control de aquéllos como una estrategia para asegurarse triunfos. Entonces, la autonomía normativa resultaba insuficiente debido a la influencia de los actores políticos, quienes intentaban sistemáticamente transgredir la independencia de la vida institucional de los órganos electorales, por lo que se recurrió al estudio de la dimensión política.

Nota metodológica

COMO SE MENCIONÓ, EN EL PRESENTE trabajo de investigación se realiza un análisis comparativo del IEDF y el IEEM desde su surgimiento como órganos autónomos y hasta 2008. Dichos institutos representan la unidad principal de análisis, mientras que las dimensiones a estudiar son dos: la perspectiva jurídica y la perspectiva política de la autonomía. A su vez, cada una de éstas contiene una serie de variables que permiten mayor profundización en cada uno de los casos.

Los elementos de la dimensión jurídica son:

- Los órganos constitucionales autónomos.
- El diseño institucional:
 - a) La posición del órgano electoral dentro del aparato estatal.
 - b) El tipo de órgano electoral.
 - c) Autonomía: jurídica, financiera, administrativa.
 - d) Facultades.
 - e) Profesionalización.
 - f) Financiamiento.

A través del análisis del diseño institucional podemos evaluar y comparar la presencia de legislaciones de avanzada en una serie de temas importantes como la ubicación de los órganos elec-

torales en el aparato estatal, el tipo de órgano electoral, la autonomía (desde una perspectiva legal), las facultades, la profesionalización y el financiamiento, esto a través de la revisión de las leyes electorales y sus reformas hasta 2008.

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

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

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

El primer inciso ofrece el contexto político de los dos casos de análisis. Se muestra el predominio de un partido en las elecciones del Poder Ejecutivo local, así como el nivel de apoyo del partido en el gobierno en el Poder Legislativo de cada entidad; es decir, se considera que era más difícil intentar transgredir la autonomía de los órganos electorales si existía mayor pluralidad en el Congreso local.

En el segundo elemento, se analizan los debates entre las fuerzas políticas del Congreso del Estado de México y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) para la creación de sendos órganos electorales, donde se pueden observar las críticas de los partidos de oposición en temas referentes a la integración de los consejos generales y el consenso por establecer órganos autónomos. Por lo anterior, se realiza una revisión de los diarios de debates; en el caso del posicionamiento de las fuerzas políticas, de los decretos de creación y las leyes electorales que las fundamentaron. Del mismo modo, será de utilidad el análisis hemerográfico sobre la relación de fuerzas que se guardó en este proceso.

Precisamente, el tercer elemento tiene que ver con la integración del Consejo General, que resulta un tema de gran contenido político, en donde puede apreciarse el interés de los partidos y de los gobernadores por influir en los institutos por medio de la definición de consejeros electorales durante el lapso estudiado (para que funcionaran como correas de transmisión).¹ Este aspecto resulta uno de los más importantes en el análisis de la autonomía de los órganos electorales, por lo que además serán de utilidad las entrevistas a exconsejeros, pues nos permitirán profundizar sobre el tema.

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

Por último, en cuanto a la intencionalidad de las reformas a la ley electoral, se realiza un análisis de los motivos de los cambios y las consecuencias que tuvieron para los órganos electorales que se estudian. Debido a que no basta con la exposición de la legislación electoral, este análisis evalúa las principales reformas a la ley electoral hasta 2008, en las que se observa una intencionalidad de los partidos y de los gobernadores para limitar la autonomía de los institutos aludidos.

¹ Sobre el desempeño de los consejeros electorales, solamente se tuvo acceso a las actas de sesiones del Consejo General del IEDF, donde se pueden observar las votaciones y dilucidar si es que existía un comportamiento afín al partido que los nominó. Sin embargo, este análisis no se incluye en el cuerpo de este trabajo debido a que no fue posible tener acceso a las actas del Consejo del IEEM, lo cual no permite realizar el correspondiente estudio comparado. No obstante, en los “Anexos” puede consultarse el análisis del caso del IEDF en los temas de sanciones, asignación de diputados de representación proporcional, y quejas y denuncias interpartidistas, tres de los aspectos que más interesan a los partidos.

Ruta de investigación

UNA VEZ CONSIDERADOS LOS ELEMENTOS de análisis de la autonomía, es pertinente mencionar que la estructura de la investigación parte de la conceptualización del problema que se expone en el primer capítulo, en el que se incluye el estudio de los órganos electorales administrativos desde un enfoque teórico en perspectiva comparada y posteriormente se establecen las dimensiones de análisis de la autonomía: la jurídica y la política.

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

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

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

Conceptualización del problema

Los órganos electorales administrativos

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

Rafael López-Pintor

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

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

De manera particular para el caso mexicano, los órganos electorales son considerados como:

Órgano[s] encargado[s] de cumplir algunas de las funciones del Estado relacionadas con la organización y vigilancia de los procedimientos democráticos de acceso al poder público. Su papel es garantizar la celebración auténtica y periódica de las elecciones; su función es planear, organizar, ejecutar y supervisar todas las actividades necesarias para la efectiva renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo. (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011)

Los órganos electorales administrativos surgieron después de la Primera 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 (2004), 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.

En los últimos años se ha revalorado el análisis de la función electoral, donde sobresalen los estudios comparados, dada la naturaleza del tema, que permiten contrastar sus elementos en las diferentes regiones y países (Birch, 2007). Precisamente, en el siguiente apartado se expone la dimensión internacional de los estudios sobre los órganos electorales administrativos.

La autonomía

Un aspecto fundamental para este trabajo es la definición de *autonomía*, ya que se trata del principal tema de análisis enfocado a los órganos electorales administrativos. Sin embargo, dicho concepto

se caracteriza por ofrecer un significado huido ante el cual se ofrecen dos perspectivas para su estudio.

La primera corresponde a una vía jurídico-conceptual, que, más allá de ser un análisis demasiado acotado, ofrece un primer acercamiento que resulta relevante en cuanto puede tratarse de un documento constitucional que involucra mayor fortaleza, además de que resulta útil con fines comparativos. En segundo lugar, se encuentra la perspectiva político-práctica, que complementa el enfoque anterior, debido a que se refiere a situaciones concretas donde la autonomía se pone en ejercicio; es decir, son momentos en los que se afirma o se transgrede.

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

A continuación se realiza una exposición de ambas perspectivas.

Perspectiva jurídica

Esta perspectiva pone énfasis en el marco normativo como principal elemento de análisis; en ésta su conceptualización resulta fundamental para evaluarla. En este sentido, *autonomía* significa, de acuerdo con un enfoque jurídico, la “libertad para gobernarse por sus propias leyes o fueros” (Escriche, 1851), mientras que para la Real Academia Española es “la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”. En ambos casos la libertad o potestad deriva de una ley superior, que a veces se trata de la Constitución.

Desde esta perspectiva existen al menos dos aspectos que resultan relevantes para los órganos electorales: el primero se re-

fiere a los órganos constitucionales autónomos y el segundo al diseño institucional, sobre los cuales se abunda a continuación.

Los órganos constitucionales autónomos

De acuerdo con su fundamentación teórica, éstos se encuentran en una posición equiparable a la de los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), lo cual les otorga una jerarquía superior que a los órganos desconcentrados o dependientes de los poderes tradicionales.¹

Para García Pelayo (citado en Ackerman, 2010) existen al menos dos vertientes de estudio sobre los órganos constitucionales autónomos: el enfoque minimalista o negativo y el maximalista. En el primer caso se señala básicamente como elemento necesario para identificar a dichos órganos el hecho de que estén reconocidos en la Carta Magna, es decir, de acuerdo con esta perspectiva, cualquier entidad con reconocimiento constitucional puede considerarse como un órgano constitucional autónomo. Mientras que la perspectiva maximalista señala algunas características necesarias que deben cumplir para ser considerados como tales, además del reconocimiento constitucional:

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

¹ Los órganos constitucionales autónomos que existen en México son el Banco de México (art. 28 constitucional), el ahora INE (art. 41 constitucional), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (art. 102 constitucional), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (art. 26 constitucional). Véase Castelazo (2013).

tado sería automáticamente un organismo constitucional autónomo. Este punto de vista es “negativo” en tanto sostiene que lo que define a este tipo de organismos no es lo que son, sino lo que no son. (García Pelayo citado por Ackerman, 2010)

Ambas perspectivas revisten una justificación técnica, misma que ha predominado en México, en Latinoamérica y en la mayoría de los países; tal parece que los órganos electorales autónomos, lejos de tener una verdadera autonomía frente a los demás poderes públicos, simplemente se han configurado desde una perspectiva minimalista, sin otorgarles las características necesarias que demanda su superioridad jerárquica dentro del Estado.² Es decir, pese a que se establecieron con la idea de ser elementos que contribuyeran a la autonomía en ciertos temas, su existencia no ha sido una solución contundente dado que no se les han dado los elementos necesarios para garantizar su trabajo. Así lo expresa Pedroza de la Llave (citado en Moreno, 2005):

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

² “En el caso mexicano se debe tener en cuenta que de acuerdo con el fallo de la Suprema Corte de Justicia sobre la controversia constitucional 31/2006, se señalan como características esenciales de dichos órganos, las siguientes: deben ser establecidos directamente por la Constitución mexicana; deben mantener con los órganos del Estado relaciones de coordinación; deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera, y deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad” (Astudillo y Córdova, 2010, p. 45).

El diseño institucional de los órganos electorales

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

Robert Goodin

EL DISEÑO INSTITUCIONAL se basa en la idea de armonizar los objetivos fundamentales con las características técnicas y funcionales de dichos órganos para que promuevan efectos vinculantes con los demás actores e instituciones. No obstante, diseñar un órgano electoral se trata de una labor compleja, especialmente en los países en desarrollo, dado que no han conseguido una normalidad democrática y requieren de mayor esfuerzo para su consolidación. Además, se deben tener presentes los problemas que Dieter Nohlen (2007) identifica para el diseño de los sistemas electorales, que son igualmente válidos para el de los órganos electorales:

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

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

Tercero: Aun cuando existiera un sistema ideal, no hay forma de imponer una solución institucional. Pues las instituciones son el resultado de procesos de toma de decisión en los que intervienen valores en conflicto. Las instituciones son el resultado de estos conflictos, de negociación y acuerdo entre actores políticos. (p. 103)

Por lo anterior, resulta evidente que el análisis del diseño institucional se limita a ser una herramienta metodológica que nos permite evaluar aquellos órganos electorales que presentan

mejores elementos que idealmente permitirían la consolidación democrática. Entonces, tiene la limitante de que se trata de una evaluación que toma por base la normatividad y no su ejercicio.

Con base en lo anterior, los elementos del arreglo institucional de los órganos electorales que se abordan en este trabajo son los siguientes:³

- a) La posición del órgano dentro del aparato estatal.
 - b) El tipo de órgano electoral.
 - c) Autonomía.
 - d) Facultades.
 - e) Profesionalización.
 - f) Financiamiento.
-
- a) La posición del órgano dentro del aparato estatal. En diversos países, la función electoral ha sido establecida como un poder al lado de los tres tradicionales, como sucede en Venezuela y Nicaragua. Otros se han ubicado bajo el Poder Judicial (Argentina, Brasil y Paraguay) y la gran mayoría de estos órganos en Latinoamérica han adquirido estatus de autónomos (Jaramillo, 2007, p. 411). Lo determinante es el contexto para establecer qué es lo deseable: si poner a los órganos electorales al lado de los tres Poderes de la Unión, establecerlos dentro del Poder Judicial o simplemente dejarlos como órganos autónomos. Si bien su reconocimiento como un poder puede dar mayores garantías de independencia, lo cierto es que el objetivo principal es que no se encuentren dentro de las funciones del gobierno para evitar el fenómeno de ser juez y parte, esquema que debe ser rebasado (Hernández Becerra, 1989, p. 502).

³ La selección de las variables se realizó tomando como eje el tema de la autonomía y se retoman elementos similares de los trabajos de Juan Jaramillo (2007), Rafael López-Pintor (2004) y Rosa María Mirón Lince (2011a).

- b) El tipo de órgano electoral. En cuanto a los modelos de órganos electorales, se presentan fundamentalmente tres: el independiente, el gubernamental y el mixto.

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

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

Por último, el diseño híbrido o mixto, compuesto por dos partes (una política y una local). La pieza política se encarga de monitorear y supervisar que nada se salga de los planes, es independiente del poder ejecutivo. La segunda parte se encarga de implementar a nivel local el proceso electoral, ubicado en un departamento del gobierno estatal, provincial o según sea el caso. (Ayoub, Dundas, Ellis, Rukambe, Staino y Wall, 2006, p. 7)

Desde una perspectiva comparada, el modelo de administración electoral gubernamental desarrollado exclusivamente por el Poder Ejecutivo es considerado como una categoría históricamente residual, ya que cada vez se presenta en menos países; mientras que la tendencia a nivel mundial es incorporar órganos electorales autónomos, “independientes del Ejecutivo, que incluyen a representantes de los partidos políticos, y cuyo personal está compuesto, en su mayoría, por profesionales y funcionarios del Estado” (López-Pintor, 2004, p. 13).

c) Autonomía. Este tema se analizará bajo dos perspectivas: la primera sobre las tensiones (la afirmación/la transgresión) y la segunda es la jurídica conceptual, que a continuación se expone. De acuerdo con Cárdenas, Pérez y Carbonell (citados por Mirón, 2011a), existen cuatro ámbitos de autonomía que deben ser considerados en el estudio de los órganos electorales:

1. La política, que se refiere, por un lado, a la calidad que tiene el órgano electoral de ejercer su función en forma independiente, sin sujeción a otro órgano, y por el otro, a que la normatividad le otorgue el carácter de máxima autoridad en la materia;
2. La financiera, que garantiza la independencia económica del órgano, manifiesta, por lo menos, mediante la aprobación de su presupuesto y la distribución del mismo;
3. La jurídica, que implica la capacidad del órgano electoral para autodeterminarse reglamentariamente, y
4. La administrativa, esto es, la facultad del órgano electoral de establecer los parámetros de su organización interna y de decidir sobre sus recursos materiales y humanos. (p. 362)

d) Facultades. De acuerdo con López-Pintor (2000, p. 140), los órganos electorales dentro de un sistema democrático deben cumplir principalmente con dos funciones. La primera es la administración del proceso electoral, que incluye desde el registro de los involucrados hasta el cómputo de los resultados, pasando por la contienda electoral. La segunda, y más a largo plazo, es generar confianza entre los partidos políticos y también en el electorado. Es decir, debido a que el correcto ejercicio de sus atribuciones administrativas redundará en mayor credibilidad y confianza en el sistema político, el cabal cumplimiento de éstas es de suma importancia.

Junto con las funciones administrativas existe otra serie de temas que se relacionan con cuestiones de control político, tales como la elaboración de su presues-

to, la iniciativa legal y la facultad de distritación (Mirón, 2011a, p. 32). Así, los órganos electorales no pueden ser conceptualizados como entes técnicos con funciones eminentemente administrativas, sino que han adquirido un rol de instituciones políticas de primer orden.

- e) Profesionalización. En este tema se encuentran aspectos como la presencia de una contraloría, un órgano de transparencia y el Servicio Profesional. Respecto a la primera, cuando no depende de los funcionarios electorales, es señal de profesionalización, ya que existe rendición de cuentas, aunque puede derivar en injerencias por parte de quien tiene a cargo la contraloría (por ejemplo, el Legislativo). Por otra parte, la existencia de un órgano de transparencia obliga a los órganos electorales a no transgredir los principios del régimen democrático (verbigracia, el uso adecuado de los recursos públicos) del cual forman parte. Por último, el Servicio Profesional Electoral (SPE) ha sido adoptado para generar capital humano con los conocimientos que demanda la función electoral (Astudillo y Córdova, 2010, p. 147). En suma, la profesionalización de los funcionarios electorales es necesaria, debido a la complejización de la función comicial.
- f) Financiamiento. Un elemento fundamental en el funcionamiento de los órganos electorales es el relativo a los recursos económicos con los que se cuenta; la autonomía en el rubro puede medirse observando la libertad para determinar su propio presupuesto. De acuerdo con Ayoub *et al.* (2006), “el hecho de que un órgano tenga control sobre sus recursos y operaciones fortalece su credibilidad y puede ayudar a que se efectúe una repartición oportuna de fondos electorales” (p. 23). Sin embargo, no es común que la autoridad electoral tenga la facultad de fijar su propio presupuesto. De acuerdo con un estudio que realizó Jaramillo

(2007, p. 382), de 18 países latinoamericanos sólo cinco (Costa Rica, República Dominicana, Venezuela, El Salvador y Brasil) tienen la libertad de que su proyecto de presupuesto sea incorporado de manera directa al proyecto que se presenta al Congreso, sin que el Ejecutivo pueda corregirlo.

El método más usual para determinar los recursos con que contará el órgano se limita a que éste realice un anteproyecto de presupuesto que será sometido a consideración del Ejecutivo o el Legislativo, según sea el caso. Finalmente, no se puede pasar por alto el caso particular de Guatemala, donde dicho ente cuenta con una asignación anual no menor de 0.5 % del presupuesto general, para cubrir los gastos de su funcionamiento y de procesos electorales (Jaramillo, 2007, p. 381), modelo que lo exime del cabildeo político y le asegura un monto económico independientemente de la relación que guarde con las fuerzas políticas.

Perspectiva política

Es necesario considerar la autonomía no sólo como un estatus jerárquico dentro del Estado, sino como una “barrera para impedir la prepotente capacidad de influencia y condicionamiento que ejercen los partidos políticos dentro de cualquier democracia” (Astudillo y Córdova, 2010, p. 39).

Por lo anterior, resulta necesario cuestionar la pertinencia de la constitucionalización de los órganos electorales en México, dado que ello no ha redundado en una mayor autonomía en la dimensión política antes aludida ni ha provisto a dichos órganos de aquel supuesto estatus superior que los equipararía con los tres poderes públicos. Por otra parte, desde el punto de vista jurídico antes expuesto, el reconocimiento dentro de la Carta Magna representaría una medida suficiente para asegurar la autonomía.

La perspectiva política propone analizar las tensiones derivadas de la práctica de la autonomía. Los entes que se encontraban en dicha tensión durante el periodo estudiado eran los partidos políticos y los gobernadores, quienes (en el contexto mexicano) parecen no estar acostumbrados a convivir con instituciones autónomas. De acuerdo con Woldenberg (Faustino Torres, 2014a), “la práctica de la autonomía es lo que hace la autonomía”. Entonces, para evaluarla es preciso observar la tensión que dio lugar a su afirmación o transgresión en momentos relevantes, en cuya dimensión se encuentran los siguientes aspectos:⁴

- a) El análisis del tipo de sistema de partidos.
 - b) Los debates previos al surgimiento del órgano electoral.
 - c) La selección y la remoción de consejeros electorales.
 - d) Situaciones de tensión con partidos y gobierno.
 - e) Intencionalidad política en las reformas electorales.
-
- a) El análisis del tipo de sistema de partidos. Sobre el tema Sartori (2005, pp. 67 y 158) nos dice que los partidos no constituyen un sistema sino cuando son partes (en plural), y un sistema de partidos es precisamente el sistema de interacciones que es resultado de la competencia entre partidos. En su clasificación atiende tanto a criterios cualitativos como cuantitativos al proponer los sistemas:
 - 1. De partido único.
 - 2. De partido hegemónico.
 - 3. De partido predominante.
 - 4. Bipartidista.
 - 5. De pluralismo limitado.

⁴ Debido a la complejidad que involucra el análisis político, solamente se realiza para los dos estudios de caso: el IEEM y el IEDF. Mientras que el estudio del entonces IFE y de los órganos electorales de las 32 entidades federativas, incluido en el capítulo segundo, se analiza bajo la perspectiva del diseño institucional (aunque la selección de consejeros se incluye sin profundizar como en los casos mencionados).

6. De pluralismo polarizado.
7. De atomización partidista.

Los primeros dos son sistemas no competitivos; los restantes cinco sí lo son. Cabe distinguir que la competitividad es un estado concreto del juego, mientras que la competencia es una estructura o una regla del mismo (Sartori, 2005, p. 264). Los sistemas no competitivos tienen una característica que los distingue y los separa de los competitivos: el hecho de que el poder no está en juego. Del análisis que realiza Sartori (2005), nos interesa destacar la línea fronteriza entre los sistemas de partido predominante y el de partido hegemónico, ya que es la que divide la competitividad de la no competitividad.

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

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

- b) Los debates previos al surgimiento del órgano electoral. Con el análisis de los diarios de debates del Congreso local (Asamblea Legislativa en el caso del Distrito Federal) podemos observar las propuestas de las fracciones parlamentarias en la creación del órgano electoral, así

como la postura de cada una de éstas. Resulta fundamental aquilatar el grado de influencia de cada partido y del gobernador o jefe de Gobierno para identificar transgresiones a la autonomía.

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

- c) La selección y la remoción de consejeros electorales. De acuerdo con Estévez y Magar (2008, pp. 24 y 26), se pueden ubicar claramente dos modelos de integración del máximo órgano de dirección de los órganos electorales: el *party watchdog* y el *ombudsman*. 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 comicial independientes.

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

- 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 éstos 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. (Rosas, 2010, p. 79)

Cuando la decisión está en manos de varios entes puede considerarse más legítima que cuando sólo es una autoridad quien decide, porque da mayor espacio a la negociación entre las diferentes fuerzas políticas. Por su parte, si el tiempo para el cual fueron electas las autoridades comiciales coincide con el de aquellos que las designaron, puede darse lugar a un “cobro de favores”, en el que se les exija un determinado comportamiento por haberlas apoyado, lo cual difícilmente puede ocurrir cuando son electas 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. También es importante considerar si se aplican los mecanismos legales o son acuerdos políticos los que priman. A partir de estos episodios podemos observar los intentos de in-

tromisión de los partidos y los gobernadores, así como el descontento hacia ellos por un comportamiento poco afín a sus intereses.

- d) Situaciones de tensión con partidos y gobierno. La relación de los institutos electorales con los partidos y los gobernadores resulta fundamental para evaluar la autonomía en el periodo estudiado; no obstante, este análisis se basa en un seguimiento de situaciones concretas que no pueden sistematizarse, ya que son elementos coyunturales en los cuales se puede observar la aspiración de control sobre los órganos electorales.

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

- e) Intencionalidad política en las reformas electorales. Las reformas comiciales suelen tener una fundamentación que alude a mejoras en el diseño institucional que corrigen situaciones que han mostrado su perfectibilidad. Sin embargo, también pueden exhibir una intencionalidad política para incidir en la vida interna de los órganos electorales, restarles facultades, presupuesto, así como obstruir su trabajo. En este sentido se encuentran los trabajos de Douglas Rae (2005) y Maurice Duverger (2001), quienes analizan las repercusiones de los elementos del sistema electoral (los sistemas de mayoría y de representación proporcional) en el tipo de sistema de partidos. Dicho análisis de los motivos políticos en las reformas electorales puede ser aplicado para el caso del órgano electoral.

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

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

**El diseño institucional de los
órganos electorales
administrativos
en México**

El Instituto Federal Electoral, 1990-2008

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

José Woldenberg

Las cuestionadas elecciones presidenciales de 1988, en las que el partido hegemónico se hizo de la victoria en un contexto de fuertes acusaciones de fraude, minaron la confianza en la administración de las elecciones, que hasta entonces estaba en manos de la Comisión Federal Electoral —clasificada, en términos de Wall (2006), como un órgano electoral gubernamental—. Esta crisis política fue superada, entre otras medidas, a través de la creación del IFE, en el que se redujo la influencia del presidente de la república, aunque no se eliminó por completo.¹

Es de destacar que para muchos analistas las elecciones de 1988 fueron el punto de quiebre del sistema de partido hegemónico, ya que a partir de entonces los triunfos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) tuvieron márgenes de victoria cada

¹ Sobre la crisis de confianza del máximo órgano de dirección del antes IFE, véanse Eduardo Huchim May (2011); *Carta de Política Mexicana* (2013); Federico Estévez y Eric Magar (2008), y Juan Antonio Flores Vera, Marianna Jaramillo Aranza y Héctor Zamitiz Gamboa (2010).

vez más estrechos respecto al segundo lugar, hasta que en 2000 se produjo la alternancia política de forma pacífica. Es decir, gracias a la institución de un órgano electoral que poco a poco fue ganando autonomía respecto del gobierno federal se logró transitar de un sistema de partido hegemónico al pluralismo limitado (Beceerra, Salazar y Woldenberg, 2000, p. 209).

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

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

Más adelante se resumen en cuadros los principales elementos del esquema institucional que se señalaron en el capítulo anterior, de 1990 a 2008. En el primero de ellos (cuadro 1) se presentan la posición dentro del aparato estatal y la autonomía.

Cuadro 1
Diseño institucional del antes IFE de 1990 a 2008

Año	Ubicación dentro del Estado	Autonomía política	Autonomía financiera	Autonomía jurídica (reglamenta la ley electoral)	Autonomía administrativa
1990	Organismo público dotado de personalidad jurídica (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], art. 41; Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales [Cofipe], art. 70)	El consejero del Poder Ejecutivo presidía el Consejo General. Además, el presidente de la república proponía a los consejeros magistrados ante el Congreso (CPEUM, art. 41; Cofipe, art. 74.5)	El Consejo General aprobaba un anteproyecto de presupuesto del Instituto, elaborado por el presidente del propio Consejo (Cofipe, art. 82, I, x)	Facultado para dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivos las atribuciones y las demás señaladas en el Código (Cofipe, art. 82, y)	Expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del Instituto (Cofipe, art. 82, a)
1993	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones
1994	Sin modificaciones	Permanece la representación del Ejecutivo federal en el Consejo General; se elimina la facultad de proponer a los consejeros, que se denominan "ciudadanos"	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones
1996	Organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral (CPEUM, art. 41, III)	Se sustrajo la representación del presidente de la república en el Consejo General del IFE	Añadía que el anteproyecto sería remitido al Poder Ejecutivo	Sí (Cofipe, art. 82, z)	Sin modificaciones

Año	Ubicación dentro del Estado	Autonomía política	Autonomía financiera	Autonomía jurídica (reglamenta la ley electoral)	Autonomía administrativa
2007-2008	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	(Cofipe, art. 118, a)

Fuente: elaboración propia con datos de las reformas constitucionales y de las leyes electorales federales de 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2008 (*Diario Oficial de la Federación*).

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

En 1996 el IFE fue establecido como un “organismo público autónomo”. Si bien ya se había señalado en las reformas electorales precedentes el estatus de autónomo, en la reforma de 1996 se agregó al texto constitucional el nombre del instituto y se le otorgó autonomía plena al suprimirse el consejero del Poder Ejecutivo. Para Méndez de Hoyos (2010, p. 387), esto significó el inicio del desmantelamiento del control del gobierno sobre los procesos electorales.

Sin embargo, en cuanto a los recursos económicos, el IFE solamente contaba con la facultad de enviar un anteproyecto de presupuesto que debía ser aprobado por el Congreso, lo cual le restaba autonomía, a pesar de que esto no fuera utilizado frecuentemente como medio de chantaje, lo que no cambió en el lapso de 1990 a 2008. En cuanto a la autonomía jurídica, en 1990, de acuerdo con el artículo 82, inciso “y”, del entonces Cofipe, el Consejo General tenía la facultad para “dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en este Código”, lo cual se mantuvo en el periodo referido. La autonomía administrativa se aseguraba también en el artículo citado, inciso “a”, en el que se le atribuyó la facultad para “expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto”, lo cual se conservó inalterado.

Por otra parte, con base en lo anterior se puede deducir que quien organizaba las elecciones era una comisión independiente, ya que, conforme con la definición, era autónoma del Poder Ejecutivo; si bien no definía sus propios recursos (sino que

sólo realizaba el proyecto de presupuesto), sí los administraba con independencia. Por ello, de acuerdo con López-Pintor (2004, p. 46), México se encontraba, y se encuentra, entre los 24 países de América Latina con elecciones desarrolladas por un órgano independiente.

Ahora bien, en lo que respecta al tema de la selección y la remoción de consejeros electorales, se produjeron importantes cambios en el periodo señalado, mismos que se han descrito al hablar sobre la autonomía política y que se resumen en el cuadro 2.

Cuadro 2
Integración del Consejo General del antes IFE

Año	Número de consejeros electorales	Entidad nominadora	Entidad que aprobaba las propuestas	¿Mayoría especial para el nombramiento?	Duración del encargo	Organismo que podía remover a los consejeros
1990	Un consejero del Poder Ejecutivo y seis consejeros magistrados (CPEUM, art. 41; Cofipe, art. 74, 1-5)	Presidente de la república	Cámara de Diputados	Dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados (excepto el consejero del Poder Ejecutivo) (CPEUM, art. 41; Cofipe, art. 74, 1-5)	Ocho años (CPEUM, art. 41; Cofipe, art. 74, 5, e)	El consejero presidente podía proponer la remoción de algún integrante e instituir una Comisión de Justicia (Cofipe, art. 274)
1993	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	(Cofipe, art. 272)
1994	Permaneció el consejero del Poder Ejecutivo. Los seis consejeros fueron denominados "ciudadanos"	Presidente de la república y grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados	Sin modificaciones	Dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados (CPEUM, art. 41; Cofipe, art. 74.5)	Sin modificaciones	El consejero presidente debía contar con el apoyo de al menos tres consejeros más para dar lugar a la Comisión de Justicia (Cofipe, art. 272)
1996	Un consejero presidente y ocho consejeros electorales	Grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados	Sin modificaciones	Dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados	Siete años	Sin modificaciones

Año	Número de consejeros electorales	Entidad nominadora	Entidad que aprobaba las propuestas	¿Mayoría especial para el nombramiento?	Duración del encargo	Organismo que podía remover a los consejeros
	(CPEUM, art. 41, III; Cofipe, arts. 74.2 y 74.3)			mara de Diputados (CPEUM, art. 41, III; Cofipe, art. 74.2 y 74.3)		
2007-2008	Un consejero presidente y ocho consejeros electorales (CPEUM, art. 41, V; Cofipe, art. 110.2)	Grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados. Previa consulta a la sociedad	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Consejero presidente seis años (podía ser reelecto); consejeros electorales nueve años (sin reelección, renovados de forma escalonada) (CPEUM, art. 41, V; Cofipe, art. 110)	El contralor notificaba al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, a fin de que ésta resolviera por medio de dos terceras partes sobre la responsabilidad (Cofipe, art. 384; CPEUM, art. 111)

Fuente: elaboración propia con datos de las reformas constitucionales y de las leyes electorales federales de 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2008 (*Diario Oficial de la Federación*).

El principal cambio que se pudo destacar en la selección de consejeros fue la eliminación de la influencia del presidente de la república en el Consejo General, que se consiguió paulatinamente, primero al quitarle la facultad “de propuesta” y de designación del consejero del Poder Ejecutivo, lo cual después se le otorgó a los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, aunque permaneció en su interior el representante del Ejecutivo. Para 1996, los grupos parlamentarios serían los encargados de proponer a todos los consejeros electorales y la mencionada Cámara sería la instancia encargada de aprobarlos por medio de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Por último, en 2008 se estableció que la propuesta de los grupos parlamentarios debería ir precedida de una “amplia consulta a la sociedad”, misma que fue pasada por alto frecuentemente.

Por otra parte, la duración de sus funciones varió levemente, ya que de 1990 a 1994 ésta fue de ocho años. En 1996 se redujo a siete. Para 2008 ésta se estableció de manera diferenciada, para el consejero presidente sería de seis años (con posibilidad de reelección), y para los consejeros electorales, de nueve. Sobre el tema de la remoción, en 1990 competía al consejero presidente proponerla y posteriormente instituir la Comisión de Justicia que se encargaría de definir sobre la responsabilidad. Para 1994 el consejero presidente debía contar con el apoyo de otros tres consejeros para iniciar el procedimiento. Por último, en 2008, se dispuso que el contralor fuera el encargado de iniciar el proceso, comunicando al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y acompañado del expediente del asunto, para que dicha Cámara decidiera por acuerdo de las dos terceras partes de los miembros presentes sobre la remoción.

Ahora bien, éstos no son los únicos temas a abordar en cuanto a la selección de consejeros, sino que importa observar los requisitos de elegibilidad de los perfiles que aspiraban al Consejo, cuestión que determinaba en alto grado la independencia del mismo, lo cual se resume en el cuadro 3.

Cuadro 3

Requisitos de elegibilidad de los consejeros electorales del antes IFE

Año	Experiencia en materia político-electoral	No haber sido candidato a cargo alguno de elección popular	No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político	No haber sido servidor público	¿Prohibía la actividad política a sus miembros?
1990	Título profesional de licenciado en Derecho, con por lo menos cinco años de antigüedad (Cofipe, art. 76, d)	En los últimos cinco años anteriores a la designación (Cofipe, art. 76, h)	En los últimos cinco años anteriores a la designación (Cofipe, art. 76, i)	No se mencionaba	Sí (Cofipe, art. 77)
1993	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones
1994	Poseer el día de la designación título profesional o equivalente, y tener conocimientos en la materia político-electoral (Cofipe, art. 76, d)	Sin modificaciones	En los últimos tres años anteriores a la designación (Cofipe, art. 76, i)	Sin modificaciones	Sin modificaciones
1996	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones
2007-2008	Título profesional de licenciado, con por lo menos cinco años de antigüedad. Contar con conocimientos y experiencia para desarrollar sus funciones (Cofipe, art. 112, d)	En los últimos cuatro años anteriores a la designación (Cofipe, art. 112, g)	En los últimos cuatro años anteriores a la designación (Cofipe, art. 112, h)	A menos que se separe cuatro años antes del nombramiento (Cofipe, art. 112, i)	Sí (Cofipe, art. 113)

Fuente: elaboración propia con datos de las reformas constitucionales y de las leyes electorales federales de 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2008 (*Diario Oficial de la Federación*).

Respecto a la experiencia, es notorio el cambio que se dio del requisito de ser licenciado en Derecho (1990) a sencillamente contar con título profesional y conocimientos en materia electoral (1994). Por otra parte, en 2008 se estableció que el título debería ser de por lo menos cinco años previos a la designación, además de la necesidad de contar con conocimientos y experiencia, aunque sin ser demasiado específicos. Además de ello, la consideración respecto a haber sido candidato, así como a haber desempeñado cargos de elección popular de algún partido son importantes debido a que eran frenos a la partidización del Consejo. En ambos casos, para 1990 se estableció que al menos pasarían cinco años antes de la designación; en 1994 la restricción de haber desempeñado cargo de dirección en un partido se redujo a tres años. Finalmente, en 2008 ambas limitaciones quedaron en cuatro años.

En cuanto a la consideración de haber sido servidor público, ésta se estableció hasta 2008, cuando se dispuso que en su caso se hubiera separado del encargo cuatro años antes de su designación. Por último, es de resaltar que en todo el lapso de análisis se prohibiera de manera explícita la actividad política de los consejeros.

Por otra parte, entre las facultades se rescatan aquellas que tienen que ver con la independencia política, las cuales se resumen en el cuadro 4:²

² Si bien se reconoce que en las leyes electorales ha existido una larga lista de funciones, especialmente con la reforma de 2008, en la presente investigación se toman aquellas que permitieron un margen de acción respecto a otros poderes o los partidos hasta el periodo establecido para el estudio.

Cuadro 4
Facultades del Consejo General del antes IFE

Año	¿Reglamentaba la ley electoral?	¿Tenía iniciativa legal?	¿Tenía facultad de distribución?	¿Otorgaba o extinguía personería a partidos políticos?	¿Decidía sobre conflictos internos de los partidos políticos?	¿Controlaba o participaba en el control de las finanzas de los partidos?
1990	Sí (Cofipe, art. 82, y)	No	Sí (Cofipe, art. 82, k, l)	Sí (Cofipe, art. 82, f)	No	Sí (Cofipe, art. 49, VII). Responsable de las ministraciones mensuales a partidos
1993	Sin modificaciones	No	Sin modificaciones	Sin modificaciones	No	Sí (Cofipe, art. 49, 7, a, VII). Responsable de las ministraciones mensuales a partidos
1994	Sin modificaciones	No	Sin modificaciones	Sin modificaciones	No	Sin modificaciones
1996	Sí (Cofipe, art. 82, z)	No	Sí (Cofipe, art. 82, j, l)	Sí (Cofipe, art. 82, k). Menciona además a las agrupaciones políticas nacionales	No	Sí (Cofipe, art. 49, 7, a, l). Responsable de las ministraciones mensuales a partidos

Año	¿Reglamentaba la ley electoral?	¿Tenía iniciativa legal?	¿Tenía facultad de distrutación?	¿Otorgaba o extinguió personería a partidos políticos?	¿Decidía sobre conflictos internos de los partidos políticos?	¿Controlaba o participaba en el control de las finanzas de los partidos?
2007-2008	Sin modificaciones	No	Sí (Cofipe, art. 1182, j)	Sin modificaciones	No	Sí (Cofipe, art. 77). Responsable de las ministraciones mensuales a partidos

Fuente: elaboración propia con datos de las reformas constitucionales y de las leyes electorales federales de 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2008 (*Diario Oficial de la Federación*).

El IFE, a lo largo del periodo referido, fue la institución encargada de realizar la división política del país en los 300 distritos electorales y en las cinco circunscripciones, para conformar los diputados de representación proporcional (RP). A pesar de que podía reglamentar la ley electoral, no se le dio la facultad de iniciativa legal para su eventual aprobación en el Congreso, lo cual hubiera constituido una extensión de sus facultades que podía limitar la influencia política al interior del órgano.

Ahora bien, se rescatan tres atribuciones que tienen que ver con los partidos políticos: la personería a partidos, la intervención en su vida interna y el control sobre el presupuesto. Es de destacar la facultad sobre el control de las finanzas de los partidos, dado que era, como actualmente el INE, el encargado de otorgar las ministraciones mensuales. La personería o registro de los partidos es una atribución que se le confirió desde su origen al IFE, misma que lo convirtió en la institución que revisaba que se cumplieran los requisitos necesarios. Por último, este instituto no podía resolver conflictos internos de los partidos, ya que desde la Constitución se disponía que fueran dirimidos por sus propias instancias, aunque con la posibilidad de recurrir a los tribunales locales y federal.

En lo que respecta a la profesionalización, existen temas que debemos tener presentes: la existencia del SPE, de una contraloría, así como de un órgano de transparencia. Lo anterior se sintetiza en el cuadro 5.

Cuadro 5
Profesionalización en el antes IFE

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

* Además del Reglamento Interior, existía un Reglamento del IFE en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aunque dicha unidad técnica no se consagrara en el Cofipe.

Fuente: elaboración propia con datos de las reformas constitucionales y de las leyes electorales federales de 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2008 (*Diario Oficial de la Federación*).

La presencia del SPE en el IFE fue una característica desde 1990. Por otra parte, la Contraloría y el órgano de transparencia fueron instancias que se crearon después. La Contraloría surgió con la reforma constitucional y legal de 2007-2008, adscrita administrativamente a la Presidencia del Consejo General, mientras que el órgano de transparencia se integró a las comisiones permanentes del Consejo General luego de una reforma constitucional en 2002, que sentó las bases para que los entes estatales adoptaran este criterio entre sus obligaciones.³ Es de destacar la integración del Órgano Garante: un consejero electoral, que lo presidía; el contralor general; un especialista en la materia; representantes de los partidos y del poder legislativo, y el director Jurídico del Instituto (Reglamento, artículo 21).

La revisión del diseño institucional del IFE de 1990 a 2008 nos permite observar cambios importantes que fueron en detrimento de la autonomía en lo que se refería al máximo órgano de dirección. La designación de consejeros electorales es el tema que llama más la atención, debido a los conflictos que existían entre partidos por proponer a los candidatos a consejeros, lo cual ponía en evidencia varios problemas.

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

³ Concretamente nos referimos a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (2002).

Segundo, en este lapso se observó que no eran la experiencia ni los méritos lo primordial para aspirar al Consejo General, sino la relación con los partidos.

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

Cuarto, los conflictos en la selección de consejeros derivaron en la falta de confianza respecto a la administración de las elecciones; entonces, la conformación del Consejo General de manera partidizada dio lugar a que se desconfiara de las tareas de organización y calificación de la jornada electoral.

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

Los órganos electorales en la república mexicana

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

Jacqueline Peschard

Las acusaciones de intromisión de los gobernadores de las entidades de la república en los órganos electorales han sido persistentes, dado que en el pasado, igual que en el caso federal, los órganos locales estuvieron dirigidos por los representantes de aquéllos, por medio del secretario de Gobierno. De acuerdo con López Chavarría (citado por Astudillo y Córdova, 2010) hacia 1985 todas las legislaciones electorales estatales contemplaban, de

forma general, la participación del secretario de Gobierno como presidente de las comisiones electorales, así como de representantes del Poder Legislativo. Sin embargo, a partir de 1996 se estableció, en el artículo 116 constitucional, la previsión de que los órganos comiciales contaran con autonomía política, al eliminar la presencia de dichos secretarios del interior de los consejos locales y del IFE.⁴

En este capítulo se analiza la autonomía desde la perspectiva jurídica de los órganos electorales con base en las variables que fueron señaladas en el primer capítulo para el caso de los 32 estados de la república. Después nos enfocaremos en los dos estudios de caso.

Como se expuso anteriormente, los órganos electorales estatales siguieron la pauta federal. En su configuración fueron influidos por la reforma constitucional y legal de 1996, cuando se sustrajo la influencia del Poder Ejecutivo en el órgano electoral nacional. Para abordar el presente capítulo se retomará la estructura de análisis utilizada para el caso del IFE, aunque nos limitaremos a las legislaciones electorales vigentes en 2011.

⁴ En la reforma a la CPEUM publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (1996), el artículo 116 quedó de la siguiente manera: “IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que: b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones”.

Cuadro 6

Diseño institucional de los órganos electorales en los estados de la república

<i>Entidad federativa</i>	<i>Denominación</i>	<i>Ubicación dentro del Estado</i>
Aguascalientes	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Baja California	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Baja California Sur	Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Campeche	Instituto Electoral del Estado de Campeche	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Chiapas	Instituto de Elecciones y de Participación Ciudadana	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Chihuahua	Instituto Estatal Electoral de Chihuahua	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Coahuila	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Colima	Instituto Electoral del Estado de Colima	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Distrito Federal	Instituto Electoral del Distrito Federal	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Durango	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Estado de México	Instituto Electoral del Estado de México	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Guanajuato	Instituto Electoral del Estado de Guanajuato	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Guerrero	Instituto Electoral del Estado de Guerrero	Organismo público dotado de personalidad jurídica

<i>Entidad federativa</i>	<i>Denominación</i>	<i>Ubicación dentro del Estado</i>
Hidalgo	Instituto Estatal Electoral de Hidalgo	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Jalisco	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Michoacán	Instituto Electoral de Michoacán	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Morelos	Instituto Estatal Electoral de Morelos	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Nayarit	Instituto Estatal Electoral de Nayarit	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Nuevo León	Comisión Estatal Electoral de Nuevo León	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Oaxaca	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Puebla	Instituto Electoral del Estado de Puebla	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Querétaro	Instituto Electoral de Querétaro	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Quintana Roo	Instituto Electoral de Quintana Roo	Organismo público dotado de personalidad jurídica
San Luis Potosí	Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Sinaloa	Consejo Estatal Electoral de Sinaloa	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Sonora	Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora	Organismo público dotado de personalidad jurídica

<i>Entidad federativa</i>	<i>Denominación</i>	<i>Ubicación dentro del Estado</i>
Tabasco	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Tamaulipas	Instituto Electoral de Tamaulipas	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Tlaxcala	Instituto Electoral de Tlaxcala	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Veracruz	Instituto Electoral Veracruzano	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Yucatán	Instituto de Procedimientos Electorales y de Participación Ciudadana del Estado de Yucatán	Organismo público dotado de personalidad jurídica
Zacatecas	Instituto Electoral del Estado de Zacatecas	Organismo público dotado de personalidad jurídica

Fuente: elaboración propia con datos de Rosa María Mirón Lince (2011a) y legislaciones y constituciones estatales de 2011.

Como puede observarse en el cuadro 6, los nombres de los órganos electorales locales varían notablemente. Sin embargo, la mayoría de ellos se estableció como “instituto”, dada la influencia del órgano electoral federal. Aunque se presentan algunos casos donde se denominaron “consejo” o “comisión”, lo cierto es que cumplen con las mismas funciones unos y otros. Ahora bien, como se mencionó previamente, los órganos locales replicaron la tendencia hacia la autonomía del IFE a partir de 1996, por lo que todos se establecieron como “autónomos” en la Constitución y en las leyes secundarias, así como también se ubicaron como “organismos públicos”.

Por otra parte, en cuanto a la selección de los consejeros electorales en los estados durante el lapso estudiado (cuadro 7), sobresale en primer término el hecho de que el número de éstos

variara de manera considerable. La mayoría se ubicaba dentro de los rangos de cinco, siete o nueve, siendo a nuestro parecer una exageración estos últimos casos, dado que era el mismo número de consejeros electorales en el Consejo General del IFE. Por otra parte, en el caso de las propuestas, sobresalían Hidalgo y Nayarit, ya que en la primera entidad eran los partidos políticos quienes las realizaban y no los grupos parlamentarios, como en la gran mayoría de los estados, mientras que en el segundo la propuesta se daba por convocatoria pública; es decir, existía una apertura, opuesta a la cerrazón que representaban los partidos y los grupos parlamentarios.

Cuadro 7
Integración de los consejos generales de los órganos electorales

Entidad federativa	Núm. de consejeros	Entidad nominadora	Entidad que aprobaba las propuestas	Mayoría especial para el nombramiento	Duración del encargo	Organismo que podía remover a los consejeros
Aguascalientes	Cinco	Congreso	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso	Tres años	Congreso, por las dos terceras partes
Baja California	Siete	Convocatoria pública	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso	Tres años	
Baja California Sur	Cinco	Grupos parlamentarios	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso	Seis años	
Campeche	Siete	Grupos parlamentarios	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso	Siete años	Congreso, por las dos terceras partes
Chiapas	Cinco	Grupos parlamentarios, previa consulta a la sociedad	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso	Siete años	
Chihuahua	Siete	Grupos parlamentarios, previa consulta a la sociedad	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso	Seis años	Tribunal Electoral, a propuesta del consejero presidente
Coahuila	Siete	Comisión de Gobernación y puntos constitucionales, previa convocatoria pública	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso	Siete años	

Entidad federativa	Núm. de consejeros	Entidad nominadora	Entidad que aprobaba las propuestas	Mayoría especial para el nombramiento	Duración del encargo	Organismo que podía remover a los consejeros
Colima	Siete	Grupos parlamentarios, previa consulta a la sociedad	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso	Siete años	
Distrito Federal	Siete	Grupos parlamentarios, previa consulta a la sociedad	Congreso local	Dos terceras partes de la Asamblea Legislativa	Siete años	
Durango	Siete	Convocatoria pública	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso	Nueve años	Dos terceras partes del Congreso local
Estado de México	Siete	Convocatoria pública	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso	Cuatro años	
Guanajuato	Cinco	Grupos parlamentarios	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso: tres consejeros ciudadanos propietarios a propuesta del grupo parlamentario que tenga mayor número de diputados, uno a propuesta de la primuminoría y uno a propuesta de los demás grupos parlamentarios y representaciones parlamentarias	Cuatro años	Por una comisión de justicia

Entidad federativa	Núm. de consejeros	Entidad nominadora	Entidad que aprobaba las propuestas	Mayoría especial para el nombramiento	Duración del encargo	Organismo que podía remover a los consejeros
Guerrero	Siete	Comisión de Gobierno	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso	Cuatro años	Mayoría del Congreso local
Hidalgo	Cinco	Partidos políticos	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso	Seis años	
Jalisco	Siete	Grupos parlamentarios, previa consulta a la sociedad	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso	Tres años	Dos terceras partes del Congreso local
Michoacán	Cinco	Grupos legislativos	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso	Cuatro años	El contralor notificará al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados
Morelos	Cinco	Grupos parlamentarios	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso	Cuatro años	
Nayarit	Cinco	Convocatoria pública	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso	Tres años	
Nuevo León	Cinco	Convocatoria abierta	Congreso local	Consenso del Congreso	Seis años	
Oaxaca	Siete	Grupos parlamentarios	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso	Seis o siete años (contradicción entre la Constitución y el Código electoral)	Consejo General y Congreso local

Entidad federativa	Núm. de consejeros	Entidad nominadora	Entidad que aprobaba las propuestas	Mayoría especial para el nombramiento	Duración del encargo	Organismo que podía remover a los consejeros
Puebla	Nueve	Convocatoria pública y grupos parlamentarios	Congreso local	Consenso del Congreso	Seis años	
Queretaro	Siete	No contemplado	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso	Siete años	
Quintana Roo	Siete	Grupos parlamentarios	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso	Seis años	
San Luis Potosí	Nueve	Partidos políticos y ciudadanos, previa convocatoria pública	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso	Tres años	
Sinaloa	Siete	Partidos políticos, organizaciones de la sociedad, instituciones académicas, etc., previa convocatoria pública	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso	Dos procesos electorales	Dos terceras partes del Congreso local
Sonora	Cinco	Convocatoria pública	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso	Dos procesos electorales	Congreso local
Tabasco	Siete	Comisión de Asuntos Electorales de la Cámara de Diputados, previa convocatoria pública	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso	Siete años	
Tamaulipas	Siete	Convocatoria pública	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso	Tres años	

Entidad federativa	Núm. de consejeros	Entidad nominadora	Entidad que aprobaba las propuestas	Mayoría especial para el nombramiento	Duración del encargo	Organismo que podía remover a los consejeros
Tlaxcala	Sete	No contemplado	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso	Tres años	
Veracruz	Cinco	Partidos políticos, previa realización de convocatoria pública	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso	Nueve años	
Yucatán	Cinco	Convocatoria pública	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso	Seis años	
Zacatecas	Sete	Grupos parlamentarios	Congreso local	Dos terceras partes del Congreso	Cuatro años	

Fuente: elaboración propia con datos de Rosa María Mirón Lince (2011a) y legislaciones y constituciones estatales de 2011.

En el caso de la aprobación, salvo en Puebla y en Nuevo León, se requerían las dos terceras partes del Congreso local, mientras que en estos últimos se necesitaba el consenso de las fuerzas políticas al interior del Legislativo. Además, cabe mencionar que en Guanajuato se señalaba expresamente la distribución de los consejeros con base en la presencia en el Congreso, siendo el único estado que contemplaba esta medida.

Por último, sobre la remoción de consejeros electorales, en muchos estados no estaba especificada; sin embargo, en aquéllos en donde sí se establecía, eran mayoritariamente los congresos quienes tenían la facultad. Sobresale que en Michoacán era el contralor quien proponía la remoción y no el consejero presidente, como en otras entidades.

Respecto al cuadro 8, observamos que en los casos de Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí y Sonora no estaba contemplado como requisito de elegibilidad que se poseyera título profesional para aspirar al cargo de consejero electoral. Por otra parte, en Nayarit y Tamaulipas se establecía que debían contar con una instrucción suficiente, mas no se especificaba la necesidad de título profesional. Finalmente, en Sinaloa sólo se requería que el aspirante a consejero presidente contara con título profesional con cinco años de antigüedad y para los demás consejeros electorales no se tenía contemplado.

Cuadro 8
Requisitos de elegibilidad de los consejeros electorales de los órganos comiciales locales

Entidad federativa	Experiencia en materia político-electoral	No haber sido candidato a cargo alguno de elección popular	No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político	No haber sido servidor público	¿Prohibía la actividad política a sus miembros?
Aguascalientes	Licenciatura y experiencia en materia político-electoral	Cinco años	Cinco años	En los tres años previos a la fecha de designación	Sí
Baja California	Licenciatura con cinco años de anterioridad y conocimientos que le permitieran desarrollar sus funciones	Tiempo indefinido	Tiempo indefinido	En el año previo a la fecha de designación	Sí
Baja California Sur	Contar preferentemente con título profesional de licenciatura y tener conocimientos en materia político-electoral	Tres años	Tres años	No contemplado	Sí
Campeche	Título de licenciatura	Seis años	Tiempo indefinido	En los cinco años previos a la fecha de designación	Sí
Chiapas	Contar preferentemente con título profesional de licenciatura y tener conocimientos en materia político-electoral	Tres años	Tres años	No contemplado	Sí

Entidad federativa	Experiencia en materia político-electoral	No haber sido candidato a cargo alguno de elección popular	No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político	No haber sido servidor público	¿Prohibía la actividad política a sus miembros?
Chihuahua	Título de licenciatura	Cinco años	Cinco años	No contemplado	Sí
Coahuila	Título profesional o equivalente y experiencia en materia político-electoral	Cinco años	Cinco años	En los tres años previos a la fecha de designación	Sí
Colima	Título profesional, conocimientos y experiencia para desempeñar el cargo	Cinco años	Tres años	En el año previo a la fecha de designación	Sí
Distrito Federal	Título profesional con dos años de antigüedad	Cinco años	Cinco años	En los cinco años previos a la fecha de designación	Sí
Durango	Título profesional con antigüedad de cinco años y experiencia en materia político-electoral	Seis años	Tres años	En el año previo a la fecha de designación	Sí
Estado de México	Título profesional o formación equivalente y tener conocimientos en materia político-electoral	Cinco años	Tres años	En los dos años previos a la fecha de designación	Sí
Guanajuato	Preferentemente debían contar con formación o experiencia, y disposición	Tiempo indefinido	Tiempo indefinido	No contemplado	Sí

Entidad federativa	Experiencia en materia político-electoral	No haber sido candidato a cargo alguno de elección popular	No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político	No haber sido servidor público	¿Prohibía la actividad política a sus miembros?
Guerrero	para garantizar la legalidad, imparcialidad y objetividad de su actuación Título profesional en cualquiera de las carreras incluidas dentro de las ciencias sociales y tener conocimientos en materia político-electoral	Cinco años	Cinco años	En el último año previo a la fecha de designación	Sí
Hidalgo	Preferentemente, poseer título profesional o formación equivalente y tener conocimientos en materia político-electoral	Cinco años	Cinco años	No contemplado	Sí
Jalisco	Título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y la experiencia que le permitieran el desempeño de sus funciones	Cinco años	Cinco años	En los cinco años previos a la fecha de nombramiento	Sí
Michoacán	Poseer preferentemente título profesional o formación equivalente, y acreditar que tenía conocimientos en materia político-electoral	Cinco años	Tres años	Tiempo no definido	Sí

Entidad federativa	Experiencia en materia político-electoral	No haber sido candidato a cargo alguno de elección popular	No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político	No haber sido servidor público	¿Prohibía la actividad política a sus miembros?
Morelos	No contemplado	Siete años	Siete años	En los siete años previos a la fecha de designación	Sí
Navarrit	Acreditar estudios mínimos de nivel medio superior y tener conocimiento en materia político-electoral	Tres años	Tres años	En los tres años previos a la fecha de designación	Sí
Nuevo León	No contemplado	Cinco años	Tres años	En los cinco años previos a la fecha de designación	Sí
Oaxaca	Título profesional de nivel licenciatura con antigüedad de tres años, contar con conocimientos y experiencia en materia político-electoral	Dos años	Dos años	En los dos años previos a la fecha de designación	Sí
Puebla	Poseer título profesional y los conocimientos suficientes para el desempeño de su función	Seis años	Seis años	En los seis años previos a la fecha de designación	Sí
Querétaro	Título profesional y conocimientos en materia electoral	Tres años	Tres años	No contemplado	Sí

Entidad federativa	Experiencia en materia político-electoral	No haber sido candidato a cargo alguno de elección popular	No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político	No haber sido servidor público	¿Prohibía la actividad política a sus miembros?
Quintana Roo	Poseer al día de la designación título y cédula profesionales de nivel licenciatura			No contemplado	Sí
San Luis Potosí	No contemplado	Cinco años	Un año	En los cinco años previos a la fecha de designación	Sí
Sinaloa	Sólo el consejero presidente debía contar con título profesional, con ejercicio no menor a cinco años al día de su designación. En los demás no se mencionaba	Cinco años	Tres años	No contemplado	Sí
Sonora	No contemplado	Tres años	Tres años	Tiempo no definido	Sí
Tabasco	Título profesional de nivel licenciatura, y contar con los conocimientos y la experiencia que les permitiera el desempeño de sus funciones	Seis años	Seis años	En los cuatro años previos a la fecha de nombramiento	Sí
Tamaulipas	Poseer instrucción suficiente para el desempeño de sus funciones	Tres años	Tres años	En el año previo a la fecha de nombramiento	Sí

Entidad federativa	Experiencia en materia político-electoral	No haber sido candidato a cargo alguno de elección popular	No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político	No haber sido servidor público	¿Prohibía la actividad política a sus miembros?
Tlaxcala	Tener conocimientos y experiencia en materia político-electoral	Cinco años	Tres años	En el año previo a la fecha de designación	Sí
Veracruz	Poseer título profesional	Tres años	Cinco años	En los dos años previos a la fecha de nombramiento	Sí
Yucatán	Título y cédula profesionales con cinco años de antigüedad	Tres años	Tres años	En los tres años previos a la fecha de elección	Sí
Zacatecas	Título profesional y conocimientos y experiencia en materia político-electoral			No contemplado	Sí

Fuente: elaboración propia con datos de Rosa María Mirón Lince (2011a) y legislaciones y constituciones estatales de 2011.

Además, podemos observar que el estado de Morelos era el que establecía mayor limitación para los aspirantes que hubieran fungido como candidatos a algún cargo de elección popular o como dirigentes partidistas, ya que en ambos casos señalaba la obligación de separarse de su encargo siete años antes a la designación como consejeros electorales. En los casos de Puebla y Tabasco, eran estados que establecían para ambas limitaciones el periodo de seis años.

Por otra parte, entre los estados que señalaban un periodo más corto como limitante, se encontraban Chiapas, Baja California Sur, Nayarit, Querétaro, Sonora, Tamaulipas y Yucatán. En este mismo aspecto destacaba San Luis Potosí, pues la prohibición respecto a haber sido dirigente partidista solamente se reducía a un año, lo cual abría la puerta para que se presentaran candidatos con un pasado reconocido en alguna organización política.

En lo referente a la limitación sobre haber sido servidor público, en Campeche, el Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León y San Luis Potosí era de cinco años; así, eran de las entidades en las que se establecía mayor tiempo desde la separación del cargo hasta la designación, aunque en el caso de Puebla la limitación llegaba a seis años y en el de Morelos se extendía hasta siete años. En el extremo opuesto, los estados de Baja California, Colima, Durango, Guerrero, Tamaulipas y Tlaxcala pedían como requisito únicamente un año previo a la designación.

Finalmente, en todos los casos se señalaba para los consejeros la prohibición de desarrollarse dentro del ámbito político mientras se encontraban en el cargo. Lo anterior porque, de haberse permitido, se hubiera puesto en tela de juicio su imparcialidad y se hubiera desalentado su profesionalización. En el cuadro 9 se exponen las facultades que tenían los consejeros de los órganos electorales locales.

Cuadro 9

Facultades de los consejos generales de los órganos electorales locales

Entidad federativa	¿Tenía iniciativa legal?	¿Tenía facultad de distribución?	¿Otorgaba o extinguía personería a partidos políticos?	¿Decidía sobre conflictos internos de los partidos políticos?	¿Controlaba o participaba en el control de las finanzas de los partidos?
Aguascalientes		Sí	Sí	No	Sí
Baja California	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Baja California Sur		Sí	Sí	No	Sí
Campeche		Sí	Sí	No	Sí
Chiapas	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Chihuahua		Facultad del Congreso local	Sí	No	Sí
Coahuila		Sí	Sí	No	Sí
Colima		Sí	Sí	No	Sí
Distrito Federal	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Durango		Sí	Sí	No	Sí
Estado de México		Sí	Sí	No	Sí

Entidad federativa	¿Tenía iniciativa legal?	¿Tenía facultad de distritación?	¿Otorgaba o extingüía personería a partidos políticos?	¿Decidía sobre conflictos internos de los partidos políticos?	¿Controlaba o participaba en el control de las finanzas de los partidos?
Guanajuato		Facultad del Congreso local	Sí	No	Sí
Guerrero		Sí	Sí	No	Sí
Hidalgo		Sí	Sí	No	Sí
Jalisco		Sí	Sí	No	Sí
Michoacán		Sí	Sí	No	Sí
Morelos		Sí	Sí	No	Sí
Nayarit		Sí	Sí	No	Sí
Nuevo León		Sí	Sí	No	Sí
Oaxaca		Sí	Sí	No	Sí
Puebla		Sí	Sí	No	Sí
Querétaro	Sí	Facultad del Congreso local	Sí	No	Sí
Quintana Roo		Sí	Sí	No	Sí
San Luis Potosí	Sí	Facultad del Congreso local	Sí	No	Sí

Entidad federativa	¿Tenía iniciativa legal?	¿Tenía facultad de distritación?	¿Otorgaba o extingüía personería a partidos políticos?	¿Decidía sobre conflictos internos de los partidos políticos?	¿Controlaba o participaba en el control de las finanzas de los partidos?
Sinaloa		Sí	Sí	No	Sí
Sonora		Facultad del Congreso local	Sí	No	Sí
Tabasco		Sí	Sí	No	Sí
Tamaulipas		Sí	Sí	No	Sí
Tlaxcala	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Veracruz		Facultad del Congreso local	Sí	No	Sí
Yucatán		Sí	Sí	No	Sí
Zacatecas		Facultad del Congreso local	Sí	No	Sí

Fuente: elaboración propia con datos de Rosa María Mirón Lince (2011a) y legislaciones y constituciones estatales de 2011.

Respecto a las facultades del consejo, en primer lugar se observa la referente a la iniciativa legal, misma que se le confirió a los siguientes institutos locales: Baja California, Chiapas, el Distrito Federal, Querétaro, San Luis Potosí y Tlaxcala. Sobre la facultad de distritación, la mayoría de los órganos locales contaba con ella, únicamente en los casos siguientes ésta correspondía a los congresos locales: Chihuahua, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Zacatecas.

En lo que se refiere al otorgamiento de personería jurídica a los partidos políticos y al control de sus finanzas, en todos los casos los órganos electorales locales tenían dicha facultad. No así cuando se trataba de la resolución de conflictos internos de los partidos, atribuida a los mismos.

Cuadro 10

Profesionalización de los órganos electorales locales

Entidad federativa	¿Contaba con SPE?	¿Contaba con contraloría?	¿Tenía órgano de transparencia?
Aguascalientes	Sí	Sí	
Baja California	Sí	Sí	
Baja California Sur	Sí		
Campeche	Sí		Sí
Chiapas	Sí		Sí
Chihuahua	Sí		
Coahuila	Sí	Sí	
Colima	Sí		
Distrito Federal	Sí	Sí	Sí
Durango	Sí		
Estado de México	Sí	Sí	

Entidad federativa	¿Contaba con SPE?	¿Contaba con contraloría?	¿Tenía órgano de transparencia?
Guanajuato	Sí	Sí	
Guerrero	Sí	Sí	Sí
Hidalgo	Sí		
Jalisco	Sí	Sí	
Michoacán			
Morelos	Sí		
Nayarit			
Nuevo León			
Oaxaca	Sí	Sí	Sí
Puebla	Sí	Sí	
Querétaro	Sí	Sí	
Quintana Roo	Sí	Sí	
San Luis Potosí	Sí	Sí	Sí
Sinaloa			
Sonora			
Tabasco	Sí	Sí	
Tamaulipas	Sí	Sí	
Tlaxcala	Sí		Sí
Veracruz	Sí	Sí	Sí
Yucatán	Sí	Sí	
Zacatecas	Sí	Sí	

Fuente: elaboración propia con datos de Rosa María Mirón Lince (2011a) y legislaciones y constituciones estatales de 2011.

En cuanto a la profesionalización de los órganos electorales locales, en lo referente a la presencia del SPE, en casi todos los casos se contaba con éste, salvo en Chihuahua, Guanajuato, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Zacatecas. En lo referente a la contraloría, ésta se encontraba prevista en 18 entidades, es decir, en poco más de la mitad (Aguascalientes, Baja California, Coahuila, el Distrito Federal, el Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas). Por último, en cuanto a la transparencia, sólo en los casos de Campeche, Chiapas, el Distrito Federal, Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí y Tlaxcala se establecía en la legislación local.

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

En la integración de los consejos generales resulta relevante observar la relación entre los entes que nominaban y los que aprobaban las designaciones. En este sentido, el Poder Legislativo en la realidad federal acaparaba ambas facultades, lo cual se hubiera podido modificar para ofrecer mayor legitimidad de los designados, a través de una consulta pública, un comité técnico, la intervención de la sociedad civil, entre otros, y que dichas propuestas hubieran sido votadas por el Congreso local. Lo anterior hubiera redundado en mayor credibilidad ante la opinión pública al combatir el descrédito que solía acompañar a los consejeros por ser nominados por las fracciones parlamentarias, legalmente, y por los partidos políticos en los hechos.

Mientras que en los casos de la duración y la remoción, eran factores determinantes de la independencia del funcionamiento de los consejeros, ya que su actuación no debía estar sujeta al consentimiento de los partidos o del Congreso local. Es decir, la separación del cargo anticipadamente por petición de los congresos era un tema que vulneraba a los órganos electorales, ya que no permitía el desempeño libre.

En el caso del ente que destituía a los consejeros, era predominantemente el Congreso, lo cual ponía de manifiesto que la

decisión concernía a los partidos políticos. Así, la nominación, la selección y la remoción atañían al espacio legislativo, dominado por los partidos, lo cual dejaba a los consejeros electorales en manos de éstos.

Por otra parte, dentro de los requisitos para aspirar al cargo de consejero electoral se debía considerar, como se hace actualmente, que un perfil académico sólido permite un desempeño profesional, por esto la necesidad de contar con título universitario. Sin embargo, aún más importante resultaba la prohibición de haber formado parte de un partido político o de haber desempeñado algún cargo de dirección, para evitar compromisos hacia los partidos y promover un actuar independiente. En el mismo sentido se encontraba la previsión sobre no haberse desempeñado como funcionario público, ya que debía existir una separación de la lealtad partidista o personal para formar parte de un instituto electoral.

Finalmente, la actividad política tenía que ser prohibida en razón de que los consejeros se debían a la institución, misma que podía ser acusada de parcial si éstos desempeñaban actividades partidistas o en instituciones gubernamentales.

En cuanto a las facultades de los institutos enfocadas a los partidos políticos, eran de las más importantes, dentro de las que destacaban: el reconocimiento legal de los partidos, para determinar si podían acceder a la competencia electoral o si cumplían con los requisitos para permanecer en ella; la decisión sobre los conflictos internos de los partidos no fue establecida primordialmente a los órganos electorales administrativos, por la posibilidad de recurrir ante los tribunales, y, finalmente, los recursos financieros de los partidos eran distribuidos por los órganos electorales, quienes asignaban mensualmente los montos, aunque no los definían.

Por otra parte, la facultad de distritación era importante, ya que debía estar basada en elementos técnicos que relacionaban a los electores con el número de escaños de manera equitativa en cada distrito. Lo anterior para que existiera equidad en la

competencia y que el voto tuviera el mismo valor en cada distrito electoral.

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

En cuanto a la profesionalización, es de señalar que el SPE se había extendido a la mayoría de los estados de la república, no así el servicio de transparencia y la contraloría. Lo anterior nos permite observar que el avance en estos rubros no se había dado con la misma intensidad. Especialmente el tema de la transparencia solía ser incómodo.

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

En sentido opuesto se puede señalar, como elemento negativo, el que las limitaciones a personajes que fungieron como representantes partidistas, candidatos a cargos de elección popular o servidores públicos se redujeran en algunos casos hasta un año, lo cual dejaba abierta la posibilidad de que los partidos presentaran perfiles afines, dado que la legislación electoral lo permitía.

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

**La autonomía del Instituto
Electoral del Distrito Federal
y del Instituto Electoral
del Estado de México**

El Instituto Electoral del Distrito Federal, 1999-2008

Perspectiva jurídica

Ley electoral de 1999

DERIVADO DE LAS PROPUESTAS DE LA Comisión de Participación Ciudadana, presentadas por los partidos con representación en la Asamblea, se aprobó el Código electoral capitalino en 1999, mismo que será abordado en este apartado enfocándonos en el diseño institucional del órgano electoral local. Las variables de análisis serán las previamente mencionadas: la posición del órgano dentro del aparato estatal; el tipo de órgano electoral; la autonomía: jurídica, financiera, administrativa; las facultades; la profesionalización, y el financiamiento.

Respecto al primer punto, de acuerdo con el artículo 52 del Código electoral de 1999, el IEDF era un “organismo público dotado de personalidad jurídica”, es decir, que se ajustaba a la directriz que en lo federal se establecía.

Mientras que, de acuerdo con el segundo punto, esta institución se concebía como un ente autónomo que desarrollaba los comicios en la capital. En cuanto a la independencia y la autonomía, podían verse reflejadas en la integración del Consejo General (autonomía política), que se realizaba por las propuestas de los grupos parlamentarios al interior de la ALDF. Sobre la au-

tonomía financiera, jurídica y administrativa, el órgano también contaba con dichas facultades, lo que lo colocaba en una situación similar a la institución electoral federal.¹

En el punto relativo a la selección y la remoción de consejeros, en el primer Código Electoral del Distrito Federal (CEDF) se designaron seis consejeros electorales y un consejero presidente como integrantes del Consejo General del IEDF. La entidad nominadora eran los grupos parlamentarios de la Asamblea, como se disponía en la mayoría de las entidades federativas, instancia que también era la encargada de la aprobación de dichas propuestas por medio de las dos terceras partes de sus integrantes. Resulta importante que en lo relativo a la selección se haya previsto que sería por sorteo si no hubiese acuerdo después de tres rondas de votación. La duración del cargo sería de siete años, sin reelección.

Sobre los requisitos de elegibilidad de los aspirantes a integrar el Consejo, en éstos se señalaba que debían contar con título profesional y con experiencia en materia político-electoral. Por otra parte, se establecía la limitante para quienes hubieran sido candidatos a puestos de elección popular, así como para quien desempeñara un cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político, ambas previsiones por cinco años antes de la designación; además, se señalaba que debía transcurrir un año en caso de haber sido servidor público.

Por último, estaba prohibida la actividad política de los consejeros electorales, ya que se quería generar profesionalismo y neutralidad.

Por otra parte, en lo relativo a las facultades, se recuperaba la posibilidad de reglamentar la ley electoral, la de proponer leyes, la distritación, así como también tres relativas a la reglamentación de los partidos: la personalidad jurídica, la decisión sobre conflictos internos y el financiamiento de éstos.

En el último punto se aborda la profesionalización del órgano electoral a través de tres elementos: el SPE, la existencia de

¹ Para profundizar en diferentes aspectos de este apartado, revisar los “Anexos”.

la Contraloría y del órgano de transparencia, mismos que fueron incluidos desde la creación del IEDF. Destaca el hecho de que la Contraloría dependiera del Consejo General, lo cual eliminaba la posibilidad de que un órgano político intentara influir a través de este elemento.

Derivado del análisis del primer CEDF, hemos identificado los principales elementos que caracterizaban el diseño institucional del órgano comicial, donde sobresale el establecimiento del sorteo como medio para destrabar las votaciones en caso de que no se llegara a un acuerdo en la designación de consejeros; esta previsión no estaba presente en la legislación federal, de modo que representó en ese momento un avance en el proceso de elección.

En cuanto a los requisitos para acceder al cargo, el de experiencia resultaba muy similar al de la mayoría de los estados, aunque no así las limitaciones sobre haber sido candidato a cargo alguno de elección popular o de haber desempeñado puesto de dirección nacional o estatal en algún partido político, en donde se establecían cinco años previos a la designación, lo cual representaba un lapso muy importante. Sobre haber sido servidor público, sólo se consideraba un año como requisito, lo que se encontraba muy por debajo de la media.

Respecto a las facultades, resalta la de iniciativa legal, misma que era una previsión de avanzada, que incluso en la reforma electoral federal de 2007-2008 no fue incluida. Por último, en el aspecto de la profesionalización del órgano, se estableció el SPE, una contraloría dependiente del Consejo General y un ente de transparencia, con lo que el IEDF evidenciaba su compromiso con el mejoramiento de los procesos al interior y con la generación de capital humano capaz de desempeñar las labores propias de la materia electoral.

Luego de la aprobación del Código comicial hubo tres reformas que no modificaron sustancialmente el régimen de 1999. La primera fue una adecuación producto de la acción de inconstitucionalidad promovida por el Comité Ejecutivo Nacional del PRI en contra de la Asamblea Legislativa y del jefe de Gobierno

del Distrito Federal, por considerar que iban más allá de sus competencias de acuerdo con lo previsto por la legislación local (véase *Diario Oficial de la Federación*, 1999). La segunda fue para hacer el Código congruente con un nuevo estatuto de Gobierno aprobado por el Congreso de la Unión, relativo a las demarcaciones territoriales (sustituía a los consejos de Gobierno por los jefes delegacionales), al financiamiento a partidos y al inicio del año electoral. La última de dichas reformas se dio para realizar un ajuste estrictamente técnico y de racionalidad administrativa consistente en modificar la obligación de realizar un “estudio de factibilidad” para crear un registro electoral local y emitir credenciales para los capitalinos, lo que fue reemplazado por un convenio de colaboración con el IFE, en el cual se adoptaron el padrón federal y la credencial que éste emitía (Mirón Lince, 2008, p. 270).

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

Las reformas electorales de octubre y diciembre de 2003

La iniciativa para la reforma electoral de octubre de 2003 introdujo importantes cambios para el órgano comicial local, relacionados con la estructura y las funciones del IEDF (Mirón Lince, 2008, p. 274). Respecto al primer punto, destacan las modificaciones relativas a la Contraloría, al secretario ejecutivo y a los requisitos para acceder al cargo de consejero electoral.

En cuanto a la Contraloría, ésta no se encontraba en el Código de 1999, aunque fue creada a instancia del Consejo General, que estaba facultado para ello; sin embargo, con la mencionada reforma se introdujo en la legislación electoral en el artículo 54, inciso “c”. Respecto al secretario ejecutivo, de acuerdo con el artículo 60 del Código, el Consejo General, a propuesta del consejero presidente, era el órgano encargado de su designación —se eliminó la mención sobre el periodo del encargo, que anteriormente era

de siete años, para que éste dependiera completamente de los consejeros— (Mirón Lince, 2008, p. 275).

Por último, en lo que respecta a los requisitos para aspirar al cargo de consejero, la limitación de no haber sido candidato a cargo alguno de elección popular pasó de cinco años a sólo uno (artículo 56, inciso “h”). En cuanto a la limitante de haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político, se redujo de cinco a tres años (artículo 56, inciso “g”). Las demás variables que aquí se consideran permanecieron sin modificación.

Sobre la reforma electoral capitalina de diciembre de 2003, ésta actuó en dos aspectos principalmente: el recorte presupuestal al órgano y la reducción de su autonomía a través de la creación de la Junta Ejecutiva, que concentró las principales tareas operativas —relacionadas con dos de nuestras variables: la autonomía y el financiamiento— en detrimento del Consejo General.

Respecto a la Junta Ejecutiva, en el artículo 74 bis se mencionaba que:

[Será] presidida por el Presidente del Instituto y se integrará por el Secretario Ejecutivo, quien será el Secretario de la Junta y los Directores Ejecutivos. Sus decisiones se tomarán por mayoría de votos y, en caso de empate, el Presidente del Instituto tendrá voto de calidad.

Sus atribuciones resultaban un filtro al funcionamiento del Consejo General, especialmente la relativa a la elaboración del anteproyecto de presupuesto del IEDF, el cual se encomendaba a dicha Junta y el Consejo sólo votaba a favor o en contra del mismo, sin incidir directamente en su elaboración.

Por otra parte, en lo relativo a las comisiones del Consejo, se redujo la influencia de éste a vigilarlas, mientras que antes se contemplaban las facultades de “revisión, adecuación y supervisión”. Se reordenaron las comisiones; en primer lugar, la de Administración se separó de la del Servicio Profesional Electoral; en segundo lugar, la de Organización Electoral y la de Geografía Electoral se

articularon en una sola (esta última estaba unida a la de Colaboración Registral) (CEDF, artículo 63). Lo anterior bajo el argumento de “evitar la dispersión de funciones, dejándole aquellas que son necesarias para la operación del Instituto”.

La reforma electoral de 2005

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

En primer término, podemos observar cambios en lo relativo a la experiencia de los candidatos a consejeros electorales, misma que incluía título profesional con al menos un año de antigüedad, así como la exigencia de “conocimientos acreditables”, en lugar de simplemente “experiencia”, como se señalaba previamente. En segundo lugar, respecto a los servidores públicos, se amplió de uno a tres años el lapso requerido después de la separación del cargo para aspirar al Consejo, así como también se definió que “por cargos de dirección se entenderían los correspondientes al nivel de dirección general y superiores o cualquier otro similar” (véanse los “Anexos”).

La reforma electoral de 2008

La última reforma a la ley electoral que se analiza para el caso del Distrito Federal es la de 2008, que fue resultado de una serie de iniciativas en 2006 y 2007: un foro que se convocó sobre el tema (llevado a cabo del 2 al 9 de mayo de 2007), las propuestas del Consejo General, así como las experiencias de las reformas pasadas. Se trató de una reforma que modificó sustantivamente la estructura de la ley electoral previa y que tuvo repercusiones importantes para

el IEDF. La ley electoral estuvo dividida en seis apartados; el cuarto estuvo enfocado al órgano electoral capitalino.²

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

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

En lo que respecta a la integración del Consejo General del IEDF, se produjeron algunas modificaciones: en primer lugar, la obligación de que la elección se diera de manera escalonada (que fue recuperada del debate en torno a la reforma electoral federal) y, en segundo lugar, se dispuso la obligación de que se respetara la equidad de género en la selección, por lo que no se podría elegir más de cuatro consejeros de un mismo género (artículo 89).

El primer cambio permitía aprovechar la experiencia de los consejeros que permanecían al interior de este órgano de dirección y combinar visiones novedosas de los integrantes que eran electos. Si bien podía considerarse una previsión que favorecía el trabajo del Consejo, no quedaba del todo demostrada la superioridad de este mecanismo, mismo que podía acarrear problemas al acortar los tiempos de las designaciones de los consejeros y, con ello, generar discusiones de los partidos por las propuestas.

² “Libro primero: disposiciones generales”; “Libro segundo: del sistema electoral”; “Libro tercero: de las asociaciones políticas”; “Libro cuarto: del Instituto Electoral del Distrito Federal”; “Libro quinto: del Tribunal Electoral del Distrito Federal”; “Libro sexto: del proceso electoral”.

Respecto a la equidad de género, vigente también para la reforma de 2014, es un hecho que se ha extendido primero a las candidaturas a puestos de elección popular y posteriormente a órganos públicos como el IEDF. Su inclusión es un elemento que favorece la representación de las mujeres en espacios generalmente dominados por los varones, por ello resulta importante.

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

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

Perspectiva política

El Distrito Federal: sistema de partido predominante

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

José Woldenberg

El Distrito Federal es una entidad donde no ha existido alternancia del partido del Ejecutivo local desde 1997, además de que en el Poder Legislativo ha vivido un afianzamiento de su dominio, ya que sólo en una ocasión hubo gobierno dividido (2000-2003) y el partido en el gobierno se ha caracterizado por mantener el control de este espacio. Retomando la clasificación de Sartori (2005), expuesta en el primer capítulo, podemos catalogar al Distrito Federal como un sistema de partido predominante, pues, si bien existe competencia política real con partidos independientes, legales y legítimos, no se ha producido la alternancia en el Poder Ejecutivo y la ALDF ha estado reiteradamente bajo el control del partido en el poder.

Para sustentar dicha afirmación, se retoman los cuatro elementos que menciona Sartori (2005, p. 249) para el sistema de partido predominante: existen partidos legales y legítimos, competidores del partido predominante; la permanencia monopolista en el poder del mismo partido, elección tras elección, sin que se pueda imputar al juego sucio o fraude; el partido en el poder se ve constantemente apoyado por una mayoría de votantes para ganar la mayor parte de los escaños, y el partido predominante puede, en cualquier momento, cesar de serlo, ya que se trata de un sistema competitivo.

De manera puntual, en el cuadro 11 se presenta la evolución de dicho predominio en el Ejecutivo y en el Legislativo de 1997 a 2012.

Cuadro 11

Elecciones de jefe de Gobierno en el Distrito Federal, 1997-2012

Jefe de Gobierno	Partido Político	Periodo	Porcentaje de votación del primer lugar	Segunda fuerza electoral	Porcentaje de votación del segundo lugar
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano*	Partido de la Revolución Democrática (PRD)	1997-2000	47	PRI	25.6
Andrés Manuel López Obrador**	PRD	2000-2006	34	Partido Acción Nacional (PAN)	33.4
Marcelo Ebrard Casaubón	PRD	2006-2012	46	PAN	27.2

* Fue sustituido en la jefatura de Gobierno por Rosario Robles en 1999.

**Fue sustituido por Alejandro Encinas en 2005.

Fuente: elaboración propia con información del IEDF.

Como puede observarse, en el Distrito Federal no ha cambiado el partido en el poder desde que existen elecciones para el cargo de jefe de Gobierno. No obstante, los comicios de 2000 muestran que el partido ha estado en condiciones adversas y que pudo haber perdido, ya que la votación respecto al segundo lugar fue muy estrecha; sin embargo, logró ganar. Por su parte, en 1997 y 2006 los márgenes de victoria fueron casi 20 % superiores al segundo lugar, y en 2012, de más de 40 %.

• Poder Legislativo en el Distrito Federal

Cuadro 12

Elección de diputados a la ALDF

Partido político	Legislatura I (1997-2000)			Legislatura II (2000-2003)			Legislatura III (2003-2006)			Legislatura IV (2006-2009)		
	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
PAN	2	9	11	14	3	17	3	13	16	4	12	16
PRI	0	11	11	0	16	16	0	7	7	0	5	5
PRD	38	0	38	18	1	19	37	0	37	35	0	35
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	0	3	3	7	1	8	0	5	5	0	2	2
Convergencia	0	0	0	1	1	2	0	0	0	0	1	1
Partido del Trabajo (PT)	0	3	3	0	1	1	0	0	0	1	0	1
Partido Democracia Social (PDS)	0	0	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0
México Posible	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0

Partido político	Legislatura I (1997-2000)			Legislatura II (2000-2003)			Legislatura III (2003-2006)			Legislatura IV (2006-2009)		
	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
Partido Nueva Alianza (Panal)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4
Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Total	40	26	66	40	26	66	40	26	66	40	26	66

Fuente: elaboración propia con datos del IEDF.

Como se puede observar en el cuadro 12, en el caso del Poder Legislativo local, el predominio ha sido concomitante con la votación para el Poder Ejecutivo. Solamente en las elecciones de 2000 se vio mermado el apoyo hacia el partido en el gobierno, mientras que en las restantes legislaturas el PRD ha sido el partido con la mayoría de curules en la ALDF; así, ha contado con el número de diputados suficientes para impulsar cambios a la ley electoral sin el apoyo de los distintos partidos representados (aunque la oposición se uniera en bloque).

Las propuestas y los debates previos al surgimiento del IEDF

La creación del órgano electoral en el Distrito Federal tuvo como fundamento dos elementos normativos: la reforma constitucional y electoral de 1990 y la reforma política del Distrito Federal de 1996. La primera fue el resultado de una serie de demandas políticas que se enfocaban en la profesionalización y la imparcialidad del órgano electoral federal, y en la misma se dio la pauta para que cada una de las entidades federativas estableciera su respectivo órgano electoral local. Con la reforma de 1996 se modificó el artículo 122 constitucional (que regulaba los comicios y las autoridades políticas en el Distrito Federal), para que el de 1997 fuera el último proceso electoral organizado por el instituto comicial federal (el entonces IFE), y en adelante se facultaba a la ALDF para legislar en la materia y para crear un órgano electoral local (Becerra, Salazar y Woldenberg, 1997, p. 218).

El origen del IEDF se presentó al mismo tiempo que la capital iba tomando un nuevo rumbo respecto a la lógica federal. De hecho, la demanda fundamental en el proceso de reforma política fue que los capitalinos pudieran elegir tanto al titular del Poder Ejecutivo local como a las autoridades municipales (o delegacionales). Lo primero no estaba contemplado, ya que el presidente de la república nombraba a un regente para la Ciudad de México; ni lo segundo, debido a que era este último

quien designaba a los delegados de las demarcaciones. Por lo anterior, los capitalinos sólo podían votar para integrar la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) —que luego se transformó en la ALDF—.

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

El 3 de noviembre de 1998 se inició formalmente el camino hacia la aprobación del CEDF. En esa fecha la Comisión de Gobierno sometió al pleno la propuesta de integrar tres comisiones especiales: para la Elaboración de la Legislación Electoral, para la Elaboración de la Legislación de Participación Ciudadana y para la Elaboración de la Legislación en Materia de Organización Jurídico-Política de la Ciudad, mismas que fueron aprobadas. La primera concentró los trabajos de los grupos parlamentarios de la ALDF para la elaboración del Código electoral que diera origen al órgano comicial local.

- Iniciativa del grupo parlamentario del PRD

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

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

- Se le otorga al Consejo General la facultad de proponer a la Asamblea Legislativa reformas a las leyes en materia electoral. (*Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 1998a)

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

- I. De la integración de los órganos del gobierno del Distrito Federal,
- II. De las asociaciones políticas,
- III. Del Instituto Electoral del Distrito Federal,
- IV. Del Registro de Electores del Distrito Federal,
- V. De los procesos electoral y de participación ciudadana,
- VI. De la jornada, cómputos y nulidades,
- VII. Del Tribunal Electoral del Distrito Federal y
- VIII. Del sistema de medios de impugnación. (*Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 1998a)

De la iniciativa perredista de Código, nos interesa lo relativo al órgano electoral. El libro tercero contenía las propuestas para la creación del instituto comicial capitalino.

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

En lo que respecta a sus órganos directivos, el Consejo General se estableció como el de mayor jerarquía (artículo 55), mismo que debía estar integrado por seis consejeros electorales y un consejero presidente, además de tres consejeros suplentes (artículo 56), quienes serían elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la ALDF, de entre las propuestas de los grupos parlamentarios realizadas a la Comisión de Gobierno. Si después de tres rondas no había acuerdo para nombrar a los

representantes del Consejo, se procedería a designarlos por sorteo de entre las propuestas que se hubieran presentado.

Los consejeros electorales tendrían una duración de siete años en el cargo, con posibilidad de reelección una sola vez. En caso de que se ausentara definitivamente alguno de ellos, sería reemplazado por el consejero suplente, en el orden de prelación en que hubiera sido designado por la Asamblea. Los partidos políticos tendrían derecho a nombrar a un representante propietario y a un suplente ante el Consejo General, siempre que tuvieran participación en el proceso electoral.

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

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

Para que pudiera sesionar el Consejo, sería necesario que asistieran la mayoría de los consejeros electorales, entre los cuales debía estar el presidente. De no reunirse la mayoría, se pospondría dentro de las 24 horas siguientes, con los consejeros y los representantes que asistieran (artículo 60).

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

- Aprobar anualmente el proyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo, una vez aprobado, al Jefe de Gobierno para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;
- Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su Presidente y de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles;
- Designar, o en su caso remover al Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente su Consejero Presidente;
- Determinar la división del territorio del Distrito Federal en distritos electorales uninominales, de acuerdo con los criterios establecidos en este Código;
- Recibir las solicitudes de registro y resolver en los términos de este Código, el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas locales, así como sobre la pérdida del mismo, en los términos de este Código, emitir la declaratoria correspondiente;
- Resolver sobre los convenios de fusión, frente, coalición y candidatura común que celebren los partidos políticos;
- Vigilar que las actividades y prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;
- Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos o coaliciones en los términos de este Código;
- Registrar las candidaturas a Jefe de Gobierno y las listas de candidatos a diputados de representación proporcional a la Asamblea Legislativa;
- Registrar supletoriamente las candidaturas a diputados por el principio de mayoría relativa y Consejos de Gobierno de demarcación político-administrativa;
- Determinar los topes máximos de gastos de campaña que se pueden erogar en las elecciones de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Consejos de Gobierno de las demarcaciones político-administrativas, de conformidad con este Código;
- Efectuar el cómputo total de la elección de diputados electos según el principio de representación proporcional y otorgar las constancias de asignación respectivas para cada partido po-

lítico. Informando de ello a la Asamblea Legislativa, así como de los medios de impugnación interpuestos en los términos de este Código;

- Presentar a la Asamblea Legislativa propuestas de reforma a las Leyes Electorales. (*Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 1998a)

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

- Iniciativa del grupo parlamentario del PAN

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

- I. Disposiciones preliminares,
- II. De la integración de la Asamblea Legislativa y de la elección de Jefe de Gobierno y de titulares de las demarcaciones territoriales,
- III. Del régimen de los partidos políticos,
- IV. Del Instituto Electoral del Distrito Federal,
- V. Del Registro de Electores del Distrito Federal,
- VI. Del proceso electoral,
- VII. De las nulidades,
- VIII. Del sistema de medios de impugnación,
- IX. De las faltas y sanciones administrativas. (*Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 1998b)

Al enumerar los principios en los que la fracción panista sustentaba su propuesta, destaca el cuarto, referente al órgano electoral local: “Se requiere establecer un órgano electoral permanente y autónomo para el Distrito Federal que sea el responsable de organizar, vigilar, controlar y dirigir los procesos electorales” (*Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 1998b). Por otra parte, en el contenido de la propuesta, el órgano electoral se

establecía como el organismo público autónomo, depositario de la autoridad electoral y responsable de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana (artículo 85). En cuanto a sus fines, presentaron exactamente los mismos que la propuesta perredista.

El máximo órgano de dirección se integraría por seis consejeros electorales, un consejero presidente y tres consejeros suplentes, mismos que serían elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Asamblea Legislativa, de entre las propuestas de los grupos parlamentarios realizadas a la Comisión de Gobierno; además, se contemplaban un representante propietario y un suplente por cada partido político con participación en las elecciones, así como un secretario ejecutivo elegido por el Consejo General a propuesta del consejero presidente. Los consejeros electorales durarían en su cargo siete años, sin posibilidad de reelección (artículo 90).

Por su parte, los consejeros electorales suplentes sustituirían a los propietarios en sus faltas a las sesiones del Consejo General, en orden de prelación. No se especificaba cuándo debía hacerse la sustitución definitiva de un consejero.

No se hacía mención sobre alguna medida en caso de que no hubiera acuerdo en el nombramiento de los consejeros.

Por otra parte, dentro de los requisitos para ser consejero electoral, destacaban en la propuesta panista: tener al menos 30 años el día de la designación; contar con residencia en el Distrito Federal desde al menos tres años previos al nombramiento; no haber desempeñado cargo alguno de representación popular ni haber sido registrado como candidato por algún partido; no haber desempeñado cargo de presidente, director nacional, municipal o el equivalente en algún partido político; no haber ocupado cargo de primer o segundo nivel en la administración pública federal o local durante el año anterior a su elección, y no haber sido condenado por delito alguno, al menos que fuera de carácter culposo.

El cuórum que se establecía para que pudiera sesionar el Consejo General era de 50 % más uno de sus miembros (artículo

93). El consejero presidente podía convocar a sesiones extraordinarias cuando se considerara necesario o cuando lo solicitaran la mayoría de los representantes de los partidos o de los consejeros electorales; en ambos casos se debían señalar el motivo de la reunión y los asuntos a tratar (artículo 97).

Las decisiones se darían por mayoría de votos de los consejeros presentes, salvo en los casos en que se requiriera la mayoría calificada. Si después de dos rondas de votación se mantenía el empate, se indicaba que el consejero presidente tendría el voto de calidad (artículo 94).

Dentro de las atribuciones que la propuesta panista le asignaba al Consejo General, se establecían (artículo 99):

- Designar a los Consejeros Electorales de los Consejos Distritales Electorales, mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, así como al Consejero Presidente de cada uno de los Consejos Distritales Electorales;
- Designar al Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, a propuesta en terna del Consejero Presidente;
- Designar a los Directores Ejecutivos de Organización Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, de Prerrogativas y Partidos Políticos, del Registro de Electores y de Administración del Instituto Electoral del Distrito Federal; así como a los Directores de Informática, de Operación y de Administración de la Dirección General del Registro de Electores, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Estas Direcciones serán supervisadas por el o los Consejeros Electorales del Consejo General, según lo acuerde el propio Consejo;
- Organizar y difundir debates públicos entre los candidatos a Jefe de Gobierno del Distrito Federal debidamente registrados. La participación en estos eventos sería de carácter obligatorio para todos los candidatos registrados, sujetándose el formato y especificaciones de modo, tiempo y lugar a lo que estime el propio Consejo;
- Aprobar anualmente las ministraciones para la entrega del financiamiento público a los partidos políticos, y el calendario correspondiente;

- Determinar el tope máximo de cada una de las campañas que deban erogar los partidos políticos en las elecciones locales, conforme a la propuesta que presente el Secretario Ejecutivo del Consejo Electoral del Distrito Federal;
- Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos en los términos de esta Ley;
- Resolver sobre los convenios de coalición que celebren los partidos políticos;
- Ordenar y aprobar en su caso, el proyecto que formule la Dirección General del Registro de Electores, sobre la división del territorio del Distrito Federal en cuarenta distritos electorales;
- Declarar la validez y definitividad del Padrón Electoral del Distrito Federal y los Listados Nominales de Electores con imagen;
- Registrar las candidaturas a Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de titulares de las demarcaciones territoriales;
- Recibir supletoriamente las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, y remitirlas al Consejo Distrital Electoral competente;
- Asignar diputados por el principio de representación proporcional;
- Informar a la Asamblea Legislativa sobre el otorgamiento de las constancias de asignación de diputados por el principio de representación proporcional;
- Realizar el cómputo de la elección de titulares de las demarcaciones territoriales y expedir la constancia de mayoría correspondiente;
- Realizar el cómputo local de la elección de Jefe de Gobierno y expedir la constancia de mayoría correspondiente;
- Aprobar anualmente el proyecto de presupuesto de egresos del Instituto Electoral del Distrito Federal, el cual deberá contener por separado los programas de prerrogativas que corresponden a los partidos políticos para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal;
- Ordenar la elaboración de proyectos y estudios con el fin de analizar la viabilidad de otras formas de organización y votación electoral tendientes a facilitar y eficientar el desarrollo de la jornada electoral mediante el uso de nuevas tecnologías, sin demérito de la autenticidad y el secreto del voto, y aprobarlos en su caso;

- Vigilar que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a esta Ley y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;
 - Procurar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe con apego a esta Ley;
 - Acordar y organizar lo relativo a la etapa de resultados preliminares de los diferentes procesos;
 - Organizar todo lo relacionado a los procedimientos plebiscitarios y de referéndum;
 - Participar y proporcionar los elementos necesarios para el proceso de iniciativa popular. (*Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 1998b)
- Iniciativa del grupo parlamentario del PVEM

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

- I. De la integración de los órganos de gobierno del Distrito Federal,
- II. De los partidos políticos,
- III. Del Instituto Electoral del Distrito Federal,
- IV. [El cuarto no tuvo denominación],
- V. De los procesos electorales, de la jornada, cómputos y nulidades,
- VI. Del Tribunal Electoral del Distrito Federal y del sistema de medios de impugnación. (*Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 1998c)

La propuesta del Partido Verde consideraba, al igual que las dos anteriores, a la institución comicial como el organismo público autónomo depositario de la autoridad electoral y responsable de organizar los comicios locales y los procedimientos de participación ciudadana (artículo 55). Los fines del Instituto planteados por el PVEM eran los mismos que en las propuestas previas (artículo 57).

Lo relativo a la integración del Consejo General estaba contenido en el artículo 59, en el que se establecía la existencia de seis consejeros electorales, un consejero presidente, tres consejeros electorales suplentes y los representantes de los partidos políticos. Los consejeros serían elegidos por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la ALDF, con base en las propuestas que hicieran los grupos parlamentarios a la Comisión de Gobierno. En los recesos de la Asamblea, la elección sería realizada por la Comisión de Gobierno mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

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

En cuanto a los representantes de partidos, sólo se hacía mención de que los partidos políticos nacionales tendrían derecho a designarlos.

Por otra parte, los requisitos para aspirar al Consejo estaban estipulados en el artículo 60, de entre los cuales destacaban: nacionalidad mexicana y residencia en el Distrito Federal de al menos tres años previos al nombramiento; tener más de 30 años al día de la designación; tener título profesional o formación equivalente, así como conocimientos en materia político-electoral; no haber desempeñado cargos de elección popular, siendo postulado por algún partido político, al menos cinco años previos a la designación, y no haberse desempeñado como secretario de Estado o como procurador ni haber tenido algún otro puesto de dirección dentro de los poderes públicos de la federación, de los estados o de los órganos de gobierno del Distrito Federal, a menos que se separara del mismo con un año de anticipación al nombramiento.

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

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

El cuórum válido para sesionar sería la mayoría de los integrantes del Consejo, entre los cuales debería estar el consejero presidente, quien en sus ausencias sería suplido por el consejero que él mismo designara. Si la ausencia fuera definitiva, el Consejo nombraría a uno de los consejeros presentes para que presidiera. En caso de que no se presentara la mayoría de los integrantes para dar inicio a la sesión, ésta se llevaría a cabo durante las 24 horas siguientes con los consejeros y los representantes que asistieran (artículo 63).

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

- Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto;
- Aprobar anualmente el proyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el presidente del Consejo y remitirlo una vez aprobado, al Jefe de Gobierno para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;
- Integrar el Registro de Electores del Distrito Federal y determinar los lineamientos para su funcionamiento;
- Determinar la división del territorio del Distrito Federal en distritos electorales uninominales, de acuerdo con los criterios establecidos en este Código;
- Designar, o en su caso remover al Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente el consejero presidente;
- Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su pre-

sidente y de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles;

- Recibir las solicitudes de registro de los partidos políticos nacionales para participar en los procesos electorales del Distrito Federal y resolver, en los términos de este Código;
- Resolver sobre la pérdida de derecho de participación de los partidos políticos nacionales en los procesos electorales del Distrito Federal;
- Resolver sobre los convenios de coalición que celebren los partidos políticos;
- Vigilar que las actividades y prerrogativas de los partidos políticos se desarrollen con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;
- Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos nacionales o coaliciones en los términos de este Código;
- Registrar las candidaturas a Jefe de Gobierno y las listas de candidatos a diputados de representación proporcional a la Asamblea Legislativa;
- Registrar supletoriamente las candidaturas a diputados por el principio de mayoría relativa y titulares de los órganos político-administrativos y concejales de demarcación territorial;
- Determinar los topes máximos de gastos de campaña que se pueden erogar en las elecciones de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Titulares de los órganos político-administrativos y concejales de las demarcaciones territoriales, de conformidad con este Código;
- Efectuar el cómputo total de la elección de diputados electos según el principio de representación proporcional y otorgar las constancias de asignación respectivas para cada partido político, informando de ello a la Asamblea Legislativa, así como de los medios de impugnación interpuestos en los términos de este Código;
- Acordar la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral. Los resultados podrán ser difundidos cuando así lo determine el propio Consejo;
- Aprobar el Estatuto que regule el Servicio Profesional Electoral;
- Aprobar los convenios de coordinación a celebrarse con las autoridades o instituciones federales o locales competentes, para

hacer posible los fines del Instituto o para coadyuvar con las funciones públicas de las autoridades;

- Autorizar la celebración de convenios de apoyo y colaboración con las autoridades federales electorales, en materia del Padrón Electoral, seccionamiento, listas nominales de electores, credencial para votar y cualquier otra medida que tienda al logro de los fines del Instituto;
- Organizar todo lo relacionado a los procedimientos plebiscitarios y de referéndum. (*Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1998c*)

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

- Iniciativa del grupo parlamentario del PRI

El grupo parlamentario del PRI presentó su iniciativa de Código electoral el 3 de diciembre de 1998; el diputado Fernando de Garay y Arenas fue el encargado de someterla al pleno de la Asamblea. La mencionada iniciativa de Código se conformaba por ocho libros:

- I. De la integración de los órganos legislativo y ejecutivo del Distrito Federal,
- II. De los partidos políticos,
- III. Del Instituto Electoral del Distrito Federal,
- IV. De los procedimientos especiales en las direcciones ejecutivas,
- V. Del proceso electoral,
- VI. De los medios de impugnación y de las nulidades en materia electoral,
- VII. Del Tribunal Electoral del Distrito Federal,
- VIII. De las instancias de participación ciudadana: plebiscito, iniciativa popular y referéndum. (*Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1998d*)

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

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

La integración del Consejo General se especificaba en el artículo 61, misma que sería: un consejero presidente, seis consejeros electorales, representantes de los partidos y un secretario ejecutivo. El consejero presidente y los consejeros electorales propietarios y suplentes serían elegidos por las tres cuartas partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, de entre las propuestas de los grupos parlamentarios. Los consejeros propietarios y suplentes durarían en su encargo siete años. No se hacía mención de la posibilidad de reelección.

El secretario ejecutivo sería elegido por las dos terceras partes del Consejo General, a propuesta del consejero presidente. Por su parte, cada partido nacional designaría a un representante propietario, con voz pero sin voto.

En cuanto a los requisitos para aspirar al cargo de consejero electoral, sobresalían: ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos políticos y civiles; tener más de 30 años cumplidos al día de la designación; tener título profesional o formación equivalente al día del nombramiento, así como conocimientos en materia político-electoral; haber residido en el Distrito Federal durante los últimos dos años, salvo que se encontrara al servicio de la república por un lapso de seis meses; no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o el equivalente en algún partido; no haber sido registrado como candidato a cargo de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación; no haber tenido cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político durante los

cinco años anteriores al nombramiento, y no ser secretario de Estado, procurador General de la República o del Distrito Federal, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal, jefe de Gobierno del Distrito Federal, gobernador ni secretario de Gobierno, a menos que se separara de su encargo con un año de anticipación al día de su nombramiento (artículo 62).

Los consejeros electorales y el secretario ejecutivo no podrían desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo si actuaran en representación del Consejo General o lo desempeñaran en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o beneficencia, sin remuneración (artículo 63). El Consejo General se reuniría en sesión ordinaria cada tres meses, y el consejero presidente podría convocar a sesión extraordinaria cuando lo creyera necesario o a petición de la mayoría de los consejeros electorales o de los representantes de los partidos políticos (artículo 64).

El Consejo no podría sesionar si no se reunían la mayoría de los integrantes, entre los que debería estar el consejero presidente. En el supuesto de que no se reuniera la mayoría, la sesión tendría lugar dentro de las 24 horas siguientes con los consejeros y los representantes que asistieran (artículo 65).

En el artículo 68 se mencionaban las atribuciones que tendría el Consejo General, de las que destacaban:

- Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su Presidente y de sus comisiones, las actividades que realicen, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles;
- Designar al Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente su Presidente; y en caso de ausencia de éste, designar de entre los integrantes del Consejo, a la persona que fungirá como secretario de éste en la sesión;
- Designar por mayoría absoluta, a más tardar el día 30 del mes de octubre del año anterior al de la elección, de entre las propuestas que al efecto hagan el consejero Presidente y los conse-

jeros electorales del propio Consejo General, a los consejeros electorales de los Consejos Distritales;

- Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos;
- Dictar los lineamientos relativos al Registro de Electores y ordenar a la Secretaría Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio del Distrito Federal en 40 distritos electorales uninominales y, en su caso, aprobar los mismos;
- Resolver, en los términos de este Código, el otorgamiento de acreditación a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como sobre la pérdida del mismo en los casos previstos; emitir la declaratoria correspondiente y solicitar su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal;
- Ordenar a la Secretaría Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos a fin de determinar para cada elección, el ámbito territorial de las circunscripciones electorales plurinominales del Distrito Federal y los Distritos Electorales que serán cabecezas para las demarcaciones territoriales;
- Determinar los topes máximos de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones de Jefe de Gobierno del Distrito Federal y diputados a la Asamblea Legislativa de conformidad con lo dispuesto en este Código;
- Registrar las candidaturas a Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como de diputados a la Asamblea Legislativa por el principio de representación proporcional, comunicando lo anterior, a los Consejos Distritales;
- Registrar supletoriamente las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, informando a los consejos distritales sobre dichos registros;
- Efectuar el cómputo total de la elección de las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección por este principio, determinar su asignación para cada partido político y otorgar las constancias respectivas, en los términos de este Código, a más tardar el 23 de agosto del año de la elección;
- Informar a la Asamblea Legislativa sobre el otorgamiento de las constancias de asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, así como de los medios de impugnación interpuestos;

- Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo una vez aprobado, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal;
- Nombrar de entre los consejeros electorales propietarios del Consejo General, a quien deba sustituir provisionalmente al consejero Presidente en caso de ausencia definitiva e informarlo a la Asamblea Legislativa para los efectos conducentes. (*Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 1998d)

Además, en la iniciativa de Código priista sobresalían las disposiciones acerca del Servicio Profesional Electoral para el IEDF, en el título primero del libro cuarto.

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

En su integración, el SPE atendería tanto a estructuras directivas como técnicas. Las primeras proveerían profesionales para actividades especializadas, mientras que las segundas, para funcionarios que cubrieran los cargos: en el Consejo General, los inmediatamente inferiores al director ejecutivo; en los consejos distritales, los de presidente, secretario ejecutivo o director de área, y los demás que se determinaran en el estatuto (artículo 109).

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

- Iniciativa del grupo parlamentario del PT

El mismo día (3 de diciembre de 1998) el grupo parlamentario del PT presentó su iniciativa de Código Electoral para el Distrito Federal. El diputado René Baldomero Rodríguez Ruiz fue el encargado de dar a conocer dicha iniciativa, la cual estaba conformada por ocho libros:

- I. Disposiciones generales,
- II. De los partidos políticos,
- III. Del Instituto Electoral del Distrito Federal,
- IV. Del Registro de Electores del Distrito Federal,
- V. De los procesos electorales y de participación ciudadana,
- VI. De la jornada, cómputos y nulidades,
- VII. Del Tribunal Electoral del Distrito Federal y
- VIII. Del sistema de medios de impugnación. (*Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 1998e)

En el libro tercero se hacía referencia al IEDF, mismo que se señalaba como depositario de la autoridad electoral y como responsable de organizar elecciones ordinarias, extraordinarias y las figuras de participación ciudadana que implicaran el sufragio ciudadano (artículo 61). En los fines del Instituto se señalaban los mismos que en las propuestas del PRD, el PAN, el PVEM y el PRI (artículo 62).

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

ratificada por el pleno de la Asamblea en el periodo ordinario inmediato posterior.

Un consejero del órgano legislativo sería propuesto por cada grupo parlamentario. Cada propietario podría contar con hasta dos suplentes. Los consejeros del órgano legislativo tendrían derecho a voz y voto.

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

En el artículo 69 se establecían los requisitos para ser consejero electoral, de entre los que sobresalían: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; tener más de 30 años al día de su designación; contar con título profesional o equivalente y tener conocimientos sobre la materia político-electoral; haber residido en el Distrito Federal con dos años de antelación, salvo que se encontrara en servicio público para la república o el Distrito Federal por un tiempo menor a seis meses; no haber sido presidente del Comité Ejecutivo Nacional o el equivalente en un partido político, o asociación política nacional o local; no haber sido candidato a cargo de elección popular ni haber desempeñado puesto de dirección nacional o estatal en algún partido durante, por lo menos, cinco años previos a la designación, y no ser secretario de Estado, procurador General de la República o del Distrito Federal, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal, jefe de Gobierno, gobernador ni secretario de Gobierno, a menos que se separara con un año de antelación de su encargo.

Los consejeros electorales no podrían desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de en los que actuaran en nombre del Consejo General y de los que realizaran en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, sin ser remunerados (artículo 70).

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

Sería necesaria la mayoría para que el Consejo General entrara en sesiones; debía estar presente el consejero presidente, quien en caso de ausencia sería suplido por el consejero que él mismo designara. Si se ausentara de la sesión en forma definitiva o no asistiera, sería suplido por el consejero que el Consejo eligiera. En caso de que no se juntara la mayoría requerida, la reunión se aplazaría dentro de las 24 horas siguientes, con los consejeros y los representantes que asistieran (artículo 72).

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

- Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto;
- Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su presidente y de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitar;
- Designar al Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente su Presidente;
- Designar en caso de ausencia del Secretario, de entre los integrantes de la Junta General Ejecutiva, a la persona que fungirá como Secretario del Consejo en la sesión;
- Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos, y asociaciones políticas, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos;
- Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a esta Ley y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;
- Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas se actúe con apego a esta Ley, así como a lo dispuesto en el reglamento que al efecto expida el Consejo General;

- Resolver, en los términos de esta Ley, el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como sobre la pérdida del mismo en los casos previstos por esta Ley, emitir la declaratoria correspondiente y solicitar su publicación en el Diario Oficial de la Federación;
- Determinar los topes máximos de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, titulares de las demarcaciones político-administrativas y diputados de la Asamblea Legislativa, de conformidad con el artículo de esta Ley;
- Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos y coaliciones en los términos de esta Ley;
- Definir las políticas generales del Instituto;
- Registrar las candidaturas a Jefe de Gobierno del Distrito Federal y las de los titulares de las demarcaciones político-administrativas, así como las listas de candidatos de diputados de representación proporcional de la Asamblea Legislativa que presenten los partidos políticos, comunicando lo anterior a los Consejos de las demarcaciones político-administrativas de las cabeceras correspondientes;
- Efectuar el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados de la Asamblea Legislativa electos según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección, determinar la asignación de diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas, en los términos de esta Ley;
- Informar a la Asamblea Legislativa sobre el otorgamiento de las constancias de asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, así como de los medios de impugnación interpuestos;
- Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo una vez aprobado, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación;
- Conocer de las infracciones que cometan partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas, en su caso, imponer las sanciones que correspondan. En los términos previstos en la presente ley; fijar las políticas y los programas generales del Instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva. (*Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 1998e)

En lo referente al SPE, mencionaba las funciones directivas y técnicas. Las primeras proveerían cargos con atribuciones de dirección, mando y supervisión, mientras que las segundas, cargos especializados. El estatuto del SPE debería establecer los mecanismos de reclutamiento y selección de funcionarios que accederían a los cuerpos, además de los sistemas de ascensos, movimientos de los cargos y para la asignación de sanciones administrativas o remociones (artículos 134 y 135).

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

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

Después de un amplio proceso de análisis y discusión que involucró a los grupos parlamentarios de los cinco partidos con representación en la Asamblea (PAN, PRI, PRD, PVEM y PT), la Comisión de Participación Ciudadana presentó el 15 de diciembre de 1998 la propuesta de Código Electoral para el Distrito Federal.³ En ella se retomaron la mayoría de los temas incluidos en la mesa de reforma política para el Distrito Federal que se convocó en febrero de ese mismo año. La iniciativa estaba conformada por ocho libros:

- I. De la integración de los órganos de gobierno del Distrito Federal,
- II. De las asociaciones políticas,

³ Los firmantes de la Comisión fueron los siguientes diputados: presidente, Javier Ariel Hidalgo Ponce; vicepresidente, Antonio Padierna Luna; Ernesto Chávez Contreras; María Angélica Luna Parra Lerdo; Luis Miguel Ortíz Haro; Pablo de Anda Márquez; María del Pilar Hiroishi Susuki; Lucerito Márquez Franco, y Víctor Manuel Soto Camacho.

- III. Del Instituto Electoral del Distrito Federal,
- IV. Del registro de electores del Distrito Federal,
- V. De los procesos electorales y de participación ciudadana,
- VI. De la jornada electoral, cómputos y nulidades,
- VII. Del Tribunal Electoral del Distrito Federal y
- VIII. Del sistema de medios de impugnación. (*Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 1998f)

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

- Encomendar al Consejo General del IEDF los procesos de participación ciudadana: plebiscito, representación vecinal, referéndum e iniciativa popular.
- Que el Consejo General del IEDF tenga la facultad de proponer a la Asamblea Legislativa reformas a las leyes en materia electoral, así como la facultad para firmar convenios de colaboración y apoyo con los partidos políticos en la selección de sus órganos directivos y candidatos.
- Que se establezca el Servicio Profesional Electoral, creando el Centro de Formación y Capacitación Electoral, regulado por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral que expida el Consejo General del IEDF.
- La sustitución de candidatos de los partidos por renuncia podrá ocurrir en todo momento dado el principio de que la candidatura es del partido y no del individuo.
- La suspensión de difusión de obras y programas de gobierno del Distrito Federal 30 días antes de la elección y la posibilidad de exhortar a otras autoridades a hacer lo mismo.
- Prohibir a funcionarios la utilización de obras y programas públicos para beneficio de partidos.
- El voto en blanco para que el ciudadano aún optando por la abstención cumpla con la obligación de votar.
- Que en una casilla se anule exclusivamente la votación del partido que provoque la o las causas de nulidad.
- Contar con un procedimiento expedito para anular la elección cuando se rebasen los topes de gastos de campaña, lo que deberá ocurrir antes de la toma de posesión. (*Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 1998f)

Ahora bien, en cuanto al contenido de la propuesta de Código Electoral para el Distrito Federal, sobre el tema del IEDF se establecía lo siguiente. Acerca de su carácter legal, se señalaba que sería un organismo público, autónomo, depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana (artículo 52), lo que también se indicaba en las propuestas de los partidos políticos analizadas.

Respecto a los fines del Instituto, la propuesta de la Comisión de Participación Ciudadana presentó seis puntos, que fueron incluidos en las proposiciones enviadas por los partidos: contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; asegurar a los ciudadanos el cumplimiento de sus derechos político-electorales y vigilar la observancia de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones de los órganos legislativos y ejecutivos y los procedimientos de participación ciudadana en el Distrito Federal; preservar la autenticidad y la efectividad del sufragio, y llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

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

La iniciativa de Código de la Comisión de Participación Ciudadana establecía que el Consejo General del IEDF se integraría por un consejero presidente y seis consejeros electorales con derecho a voz y voto, además de tres consejeros electorales suplentes; también estaría formado por representantes de los partidos y un secretario, quienes sólo tendrían derecho a voz.

Los consejeros serían elegidos de entre las propuestas que los grupos parlamentarios hicieran a la Asamblea Legislativa. El nombramiento se haría por el voto de al menos las dos terceras

partes de los miembros de la Asamblea. Si después de tres rondas de votación no se hubiera elegido a los consejeros, o faltare alguno de ellos, se realizaría la designación por medio de sorteo de entre las propuestas que hubieran obtenido mayor votación.

Los consejeros electorales durarían siete años en su encargo, sin posibilidad de reelección. En caso de ausencia del consejero presidente, los consejeros electorales elegirían, dentro de ellos mismos, a quien lo supliera provisionalmente, debiendo comunicarlo a la Asamblea para que procediera a designar al consejero presidente. Si ocurría la ausencia definitiva de los consejeros electorales, se preveía que fuera llamado el suplente, en el orden de prelación en que fueron designados por la Asamblea.

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

Por otra parte, los requisitos para aspirar al cargo de consejero electoral incluían, entre otros: tener más de 30 años al día de la designación; poseer título profesional o equivalente y conocimientos en materia político-electoral; residir en el Distrito Federal desde, por al menos, tres años antes al nombramiento; no haber desempeñado cargo de dirección en un partido en los últimos cinco años, y no ser secretario de Estado, procurador General de la República o del Distrito Federal, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal, secretario de Gobierno ni tener cualquier otro cargo o puesto de dirección en los poderes públicos de la federación, de los estados o en los órganos de Gobierno del Distrito federal, a menos que se separara de su encargo con un año de anticipación a su nombramiento (artículo 56).

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

El Consejo General se reuniría cada tres meses en sesión ordinaria, y el consejero presidente podría convocar a sesión extraordinaria cuando lo estimara necesario o cuando se lo soli-

citaran la mayoría de los representantes de los partidos políticos (artículos 58 y 59).

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

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

Gobierno de las Demarcaciones Territoriales, de conformidad con este Código;

- Efectuar el cómputo total de la elección de Jefe de Gobierno, de la elección de Diputados electos según el principio de representación proporcional, así como otorgar las constancias respectivas, informando de ello a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de los medios de impugnación interpuestos en los términos de este Código;
- Efectuar el cómputo total de los procesos de participación ciudadana en el ámbito del Distrito Federal, en los términos que determine el Consejo General y las leyes aplicables, y realizar la declaratoria respectiva;
- Acordar la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral. Estableciendo un mecanismo para recabar y difundir de forma inmediata dichas tendencias. Al sistema que se establezca tendrán acceso en forma permanente los Consejeros Electorales y representantes de los Partidos Políticos acreditados ante los Consejos del Instituto Electoral del Distrito Federal;
- Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal propuestas de reforma en materia electoral. (*Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 1998f)

En lo relativo al SPE, en el título segundo del mismo libro se disponían las bases para su organización (artículos 129 y 130). En éste se mencionaba que el cuerpo de la función directiva proveería el personal que se requiriera para los cargos con atribuciones de dirección, de mando y de supervisión. También se hacía mención de que se integraría estableciendo los niveles o rangos de cada área del Instituto y los cargos que lo conformarían, permitiendo la promoción de sus miembros titulares. El acceso al SPE se daría cuando se hubieran acreditado los requisitos personales, académicos y de reputación que señalara el respectivo estatuto.

Los ascensos y los movimientos a los cargos estaban previstos, así como las sanciones y las remociones. El mérito y el rendimiento serían la base para el ascenso. Por último, en el artículo 133 se señalaba que el personal del SPE y de las ramas administrativas del Instituto sería considerado de confianza y quedaría suje-

to al régimen establecido en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional, conforme a lo señalado en el artículo 13 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El debate

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

- Moción suspensiva presentada por el PRI

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

Los temas inconstitucionales eran los siguientes: la legislación sobre partidos políticos y agrupaciones políticas locales, los consejos de gobierno en las demarcaciones territoriales, el establecimiento de un “juicio de revisión” para hacer valer violaciones a derechos político-electorales (competencia del Tribunal) y la determinación de que el Consejo General pudiera exhortar a las autoridades federales para suspender campañas de programas y acciones de gobierno (*Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 1998f, p. 134). Dichas inconsistencias derivaban de una mala redacción y de atribuciones que no les correspondían, lo cual se hizo evidente luego de un análisis minucioso por parte del grupo parlamentario del PRI.

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

Para hablar en contra de la moción suspensiva, el diputado Javier Ariel Hidalgo Ponce indicó:

Es una lástima que [a] un hombre tan brillante como Eduardo Escobedo ... lo manden de su fracción parlamentaria a expresar este voto en contra, que más bien es un voto de rencor para entorpecer el avance de las fuerzas democráticas ... Si usted se hubiera coordinado bien con De Garay y Arenas, le hubiera explicado que este asunto tan insubstancial ya lo vimos y ya lo corregimos gran intervención que vamos a tener que revisar.

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

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

Posteriormente, se procedió a consultar a los integrantes de la Asamblea si consideraban procedente dicha moción suspensiva, a lo cual los diputados votaron: 46 en contra y 13 a favor, por lo que fue desechada (*Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 1998f, p. 147).

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

El dictamen se votó en lo general y con las propuestas de modificación de los diputados mencionados. El resultado fue el siguiente: 53 votos a favor en lo general y en lo particular del dictamen; 11 en contra. Respecto a la propuesta de la diputada Irma

Islas, 52 a favor, 10 en contra y dos abstenciones. Sobre la propuesta del diputado Rodríguez, 52 a favor, 10 en contra y dos abstenciones (*Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 1998f, p. 164).

La selección y la remoción de consejeros electorales

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

Lorenzo Meyer

- El primer Consejo General, 1999

Para el primer Consejo General del IEDF, la selección de consejeros electorales se dispuso en los artículos transitorios del nuevo Código electoral, selección que tuvo como fecha límite el 15 de enero de 1999, es decir, dentro del periodo extraordinario de la ALDF, que inició el 12 del mismo mes. En este lapso se manejaron muchos nombres que se quedaron en propuestas, tales como Carmen Aristegui, periodista; Fernando Serrano Migallón, abogado, suplente del Consejo General del IFE; Maximiliano Carbajal Contreras, director de la Facultad de Derecho de la UNAM, y Luis Ángel López Escutia, magistrado del Tribunal Agrario (Jiménez Sánchez, 2000, 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, 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 señaló a Rosa María Mirón Lince, Edmundo Elías Mussi, Fernando Serrano y Edgar Elías. El PVEM consideró conveniente incluir a César Bedolla, Jean Paul Hoover, Leonardo Valdés y Agustín Ricoy.

El PT mencionó a Javier Santiago Castillo, Leonardo Valdés, Emilio Álvarez Icaza, Juan Reyes del Campillo, Carmen Aristegui, Juan Martínez Veloz y Rafael Vázquez Sánchez (*Llanos*, 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 que dio lugar a la aprobación de los consejeros por consenso, con 55 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones (*Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 1999a, p. 3).

Los integrantes del primer Consejo General del IEDF fueron Javier Santiago Castillo, presidente, académico de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM); Eduardo R. Huchim May, periodista; David Ibarra Muñoz, quien no rindió protesta y cuyo lugar fue ocupado por Rosa María Mirón Lince, académica de la UNAM; Rodrigo Morales Manzanares, economista por la UNAM; Rubén Lara León, con experiencia en la administración pública federal; Leonardo Antonio Valdés Zurita, académico, y Emilio Álvarez Icaza, académico. Como consejeros electorales suplentes fueron designados José Antonio Crespo Mendoza, periodista, y Juan Francisco Reyes del Campillo Lona, académico de la UAM-Xochimilco (*Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 1999a, p. 5).

Cuadro 13
Consejeros electorales del IEDF, 1999-2006

Consejero electoral	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.

El 28 de septiembre de 2001 Emilio Álvarez Icaza renunció y en su lugar se incorporó al Consejo Juan Francisco Reyes del Campillo (*Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 2001, p. 14). El 19 de noviembre de 2003 María Elena Homs Tirado tomó protesta como consejera debido a la renuncia de Rodrigo Morales (*Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 2003c). El 25 enero de 2005 Bernardo Fernández del Castillo tomó posesión como consejero electoral, luego de la renuncia de Leonardo Valdés.

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

Tres años después [de la selección de los consejeros electorales] Emilio Álvarez Icaza renuncia para irse a la CDH-DF, entonces consultaron a José Antonio Crespo, el otro suplente, pero él ya no estaba interesado. Entonces me preguntan a mí y acepté, aunque el PRI quería dejarme fuera y nombrar a otro consejero. Finalmente, no tuvo éxito y yo quedé como consejero a través de la suplencia. (Faustino Torres, 2014e)

- La renovación del Consejo General en 2006

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 55, II, de la ley electoral del Distrito Federal de 1999, en 2006 se cumplía el periodo de funciones del primer Consejo y, en consecuencia, se produciría la primera renovación total del máximo órgano de decisión (*Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 2006, p. 28).

Los nuevos consejeros fueron Isidro Cisneros, doctor por la Universidad de Florencia; Ángel Rafael Díaz, maestro en Derecho Electoral; Néstor Vargas, maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso); Gustavo Anzaldo, maestro en Derecho por la UNAM; Yolanda León, doctora en Psicología por la Universidad Iberoamericana; Fernando Díaz Naranjo, maestro en Estudios en Comunicación y Política; Carla Humphrey Jordan, candidata a doctora en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid.

Cuadro 14
Consejeros electorales del IEDF, 2006-2013

Consejero electoral	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 información del IEDF.

Por su parte, Diana Talavera, Manuel Larrosa Haro y José Luis Vargas fueron designados por la ALDF como suplentes.

Cabe mencionar que el 28 de octubre de 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, que en reiteradas ocasiones pidió su salida del Consejo.⁴ Lo anterior sustentado en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 125, según el cual los propios consejeros electorales tenían la facultad de nombrar de entre ellos al consejero presidente.

⁴ 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 (*González Alvarado, 2008*).

En opinión del propio exconsejero —vertida en una carta que envió al Instituto y al jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard—, la razón fue la intervención de los partidos políticos en la vida institucional del órgano electoral; concretamente hizo mención de una reforma al Estatuto de Gobierno en la que se pretendía “remover a un grupo de consejeros electorales o posteriormente la rotación del cargo de consejero presidente”, lo que en su opinión “ilustra sólo una parte de la antidemocrática intervención de diferentes actores e intereses políticos que vulneraron la autonomía del IEDF” (Cruz González, 2008).

A pesar de lo anterior, la propuesta de destituir al consejero presidente se aprobó por unanimidad, con lo cual se vulneró la normatividad electoral.⁵

Ahora bien, desde un análisis de las votaciones del Consejo General del IEDF en el periodo de estudio (1999-2008), no se pudo identificar un comportamiento tendencioso de los consejeros electorales, a pesar de encontrarse en un contexto predominantemente favorable al PRD; de lo anterior se da cuenta en los “Anexos”.

⁵ Se contaron 46 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones (*Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 2008, p. 53).

Situaciones de tensión del IEDF con partidos y gobierno

Para los partidos y los gobiernos es notorio que no están acostumbrados a vivir con instituciones autónomas.

Existe una pulsión, un resorte de los partidos a pensar: estas instituciones están conmigo o están contra mí.

José Woldenberg

- El registro de la candidatura de Andrés Manuel López Obrador

Desde su surgimiento, el IEDF tuvo importantes problemas respecto a su relación con el gobierno de la capital. Sobre esto resulta elocuente el caso del conflicto interpartidista en el registro de la candidatura de López Obrador al Gobierno del Distrito Federal. Concretamente se debatía el requisito de residencia del aspirante por el PRD, lo cual debía ser definido por el Instituto en primera instancia.

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

El razonamiento del consejero presidente, Javier Santiago Castillo, a favor del otorgamiento del registro a López Obrador fue que a ellos “no les [correspondía] juzgar sobre la autenticidad de los documentos expedidos por una autoridad competente” (las pruebas de residencia de dicho candidato), pues eso concer-

nía a la autoridad jurisdiccional: “como árbitro electoral nos corresponde organizar y vigilar la legalidad del proceso y no entrar a debate o disputa con actores políticos” (Consejo General del IEDF, 2000a).

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

La resolución se dio en el sentido de un Consejo General administrativo, como lo señaló el propio consejero presidente, que no juzgó sobre la documentación presentada en contra del candidato sino sólo obró “con buena fe” al considerar que no tenía por qué dudar de la legitimidad de los documentos presentados, aunque no se definió por el hecho más importante: la residencia efectiva, ya que difícilmente se podían acreditar los cinco años de antigüedad en el Distrito Federal. Por otra parte, cabe señalar que los partidos que impugnaron la candidatura por el motivo aludido aún tenían las instancias del TEDF y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); sin embargo, desistieron de ello.

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

De acuerdo con la entonces consejera electoral Rosa María Mirón Lince, lo anterior motivó la animadversión con la que se condujo López Obrador como jefe de Gobierno:

En la elección de 2000 hubo toda una discusión sobre si AMLO cumplía con los años de la residencia; la votación para permitirle contender en las elecciones fue de 4 a favor y 3 en contra, lo cual enemistó al futuro jefe de Gobierno con el IEDF. (Faustino Torres, 2014b)

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

Cabe decir que Morales Manzanares y Valdés Zurita fueron acusados por Andrés Manuel de actuar bajo consigna de la Secretaría de Gobernación, ya que “trabajaron con Jorge Alcocer, subsecretario de esa dependencia” (Romero Flores, 2000). Además, Obrador consideró las pruebas presentadas como “falsas y prefabricadas”, mismas que respondían a una consigna que venía “desde muy arriba para [sacarlo] de la contienda electoral” (Romero Flores, 2000).

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

La elección concurrente de 2000 tuvo un efecto de “arrastre” del candidato a la Presidencia Vicente Fox Quesada a favor de los candidatos de la “Alianza por el Cambio”, integrada por el PAN y el PVEM, con lo 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 Distrito Federal.

No obstante lo anterior, se presentaron una serie de irregularidades en la definición de las diputaciones por el principio de RP, primero en el IEDF y, posteriormente, en el TEPJF. Respecto al primero, resalta lo que 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 (sic) ... Al no haber votación, evidentemente no es el Consejo General quien estaría aprobando esta asignación. (Consejo General del IEDF, 2000b, p. 57)

La asignación de diputados por el principio de RP no se sometió a votación; sin embargo, en la exposición de motivos los consejeros Leonardo Valdés, Rosa María Mirón, Rodrigo Morales, Rubén Lara y Javier Santiago se pronunciaron por aplicar la normatividad que hubiera dado lugar a la 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 señaló al final de la sesión:

Concluida la etapa de resultados y de declaración de la validez de las elecciones que se traten, 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 o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición. (Consejo General del IEDF, 2000b, p. 94)

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

decidió revocar la cláusula de gobernabilidad que el instituto y el tribunal electorales del Distrito Federal habían otorgado a la Alianza por el Cambio, y reasignó 26 diputaciones, mediante la fórmula de representación proporcional pura, con lo cual el PRI obtiene 11 curules más. (Romero Sánchez, 2000, párr. 1)

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. (Romero Sánchez, 2000, párr. 12)

Es decir, de acuerdo con el fallo del TEPJF, la asignación de diputados por el principio de RP se daba en razón de cada partido por separado y no en coalición, aun cuando la ley electoral del Distrito Federal consideraba a las coaliciones como un partido para efectos legales. Con lo anterior, la legislación electoral del Distrito Federal se vio violentada por el TEPJF, incluso habiendo precedentes —señalados por los propios consejeros del IEDF— para fundamentar la asignación de diputados de RP, ya que, de acuerdo con los artículos 122 constitucional y 37, IX, “b”, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se consideraba que, de darse la mayoría de un solo partido y por más de 30 %, se 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 parte de un solo partido, como lo consideraba la ley electoral y como fue fundamentado en el dictamen razonado de los consejeros electorales en la respectiva sesión del Consejo.

Es decir, de haberse llevado a cabo la asignación de diputados de RP de acuerdo con la ley electoral vigente, la coalición del

PAN y el 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.

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

El plebiscito de 2002

En razón del plebiscito que propuso el jefe de Gobierno del Distrito Federal para decidir sobre la realización del segundo piso del Periférico (de junio de 2002), se inició un debate intenso, ya que este procedimiento fue cuestionado por algunos consejeros electorales por la falta de asignación presupuestal para tal fin (Romero Sánchez, 2002). De acuerdo con el entonces consejero electoral Juan Reyes del Campillo, el problema era básicamente la renuencia del Gobierno del Distrito Federal para asignar recursos: “Concretamente el problema fuerte fue respecto al plebiscito, ante el que no hubo mucha disposición en cuanto al presupuesto, ya que a los gobiernos en general les cuesta invertir en la democracia” (Faustino Torres, 2014e).

En opinión del consejero Huchim:

la cuestión era que López Obrador, sabiendo lo que costaba un plebiscito, que conoció el monto total en un presupuesto que se le envió, a pesar de eso convocó a un plebiscito y ahora se niega a pagarlo. Ésa es una actitud irresponsable. (Llanos Samaniego, 2002, párr. 7)

Lo anterior explica que posteriormente se presentara un punto de acuerdo para exhortar al consejero Huchim May para que se condujera “según los principios consagrados en el Esta-

tuto de Gobierno y el Código Electoral”; además se acusaba al consejero:

Eduardo Huchim May, [por haber] manifestado de forma sistemática opiniones con un sesgo personal que son incompatibles con el cargo público que ostenta, toda vez que como servidor público sus comentarios y opiniones deben de estar apegados a los principios de imparcialidad, equidad y objetividad, ya que invariablemente mientras se mantenga en el cargo, estas opiniones tendrán un impacto trascendental en la vida pública de esta ciudad. (*Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 2003a, p. 19)

A pesar de esta acusación, resulta elocuente que los partidos de oposición hayan respaldado el trabajo del IEDF y del consejero Huchim May, como lo expresaron el diputado Bernardo de la Garza, líder de la bancada del PVEM; el coordinador priista, Manuel Jiménez Guzmán, y el vicecoordinador del PAN, Jorge Lara, quienes consideraron la actuación del PRD como una venganza (*Llanos y Romero*, 2003).

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

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

Ambos puntos con la intención de limitar la libertad de los consejeros; en primer lugar, debido a que previamente dos consejeros habían abandonado la sesión del Consejo como protesta, y

en segundo, para que las opiniones de éstos se vieran limitadas en los medios de comunicación.

Finalmente, el plebiscito se desarrolló el 22 de septiembre de 2002. Sufragaron 300 mil votantes a favor de la construcción de la obra y 150 mil en contra, de un total de 6 millones 600 mil electores. La participación total fue de cerca de 4 % de la lista nominal. Para que fuera vinculante para el Gobierno del Distrito Federal, tenía que haber obtenido al menos 2 millones de votos a favor; sin embargo, dado que se trataba de un tema que era impulsado por el jefe de Gobierno, la propuesta se llevó a cabo aunada la baja votación en el plebiscito (*El Universal*, 2002).

Intencionalidad política en las reformas electorales

- La segunda reforma electoral, 2003

En noviembre de 2003 fue presentada una nueva iniciativa de reforma al CEDEF, por parte del diputado perredista Gerardo Villanueva Albarrán, quien a nombre de los grupos parlamentarios del PRD, el PAN, el PRI y el PVEM (es decir, con consenso de los partidos) presentó una propuesta a un mes de la publicación de la ley electoral inmediata anterior. De acuerdo con Mirón Lince (2008, p. 277), ésta constituyó una verdadera “contrarreforma” para el órgano electoral, ya que acotó su autonomía y restringió el trabajo de sus órganos colegiados.

Luego de las elecciones de 2000 surgieron elementos que corregir, pues fueron los primeros comicios desarrollados por el órgano electoral local. Por lo anterior, el Consejo General del IEDF elaboró una propuesta de reforma al Código, misma que encontró la resistencia del jefe de Gobierno, quien acusó al Instituto de querer “aumentar su presupuesto”. Por lo anterior, después de que la propuesta de reforma fue aprobada por la Asamblea, en septiembre de 2002 López Obrador la devolvió con observa-

ciones, con la intención de que no se aplicara para la próxima elección local de 2003.

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

El Instituto tenía la facultad de presentar propuestas a la Asamblea; existía una comisión especial, que yo presidí, y en que se negociaba artículo por artículo con los partidos y especialistas. Este estudio se presentó con el visto bueno de todos los partidos, lo aprobó el Consejo General y lo enviamos a la Asamblea, donde fue aprobado. Sin embargo, el Jefe de Gobierno lo regresó con observaciones menores y no pudo modificarse porque lo impedía la ley, ante la inminencia de las elecciones de 2003. Cuando se hizo la corrección se aprobó pero no pudo regir; en la siguiente legislatura se aprobó un nuevo Código que impulsó el ejecutivo local. (Faustino Torres, 2014b)

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

Esta iniciativa no tiene por objeto acotar facultades o imposibilitar tarea alguna a los órganos electorales para su adecuado desarrollo sino sujetar a todos los participantes a la búsqueda de la adecuación y la modernización de los procedimientos electorales a fin de que los mismos se sujeten a una oportuna y eficaz aplicación de los recursos públicos, en apego a las medidas de racionalidad y disciplina presupuestarias, lo que conllevará a la eliminación de la duplicidad de funciones, el desperdicio de recursos, mecanismos de carácter burocrático, así como a priorizar el ahorro a través del uso justo de los recursos públicos. (*Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 2003b, p. 16)

Sin embargo, la principal razón que originó dicha reforma fue que el jefe de Gobierno no había estado de acuerdo con diversas decisiones del IEDF:

entre las que destacan las sanciones impuestas por el Consejo General derivadas de conductas ilegales de ese partido [PRD] así como la resolución del propio Consejo que acreditó el rebase del tope de los gastos de campaña del candidato a jefe delegacional en Miguel Hidalgo en 2003. (Mirón Lince, 2008, p. 278)

No obstante, los cambios se intentaron justificar en una supuesta racionalización de los recursos públicos y el ahorro; sin embargo, lo que estaba en el fondo era “acotar la autonomía de un árbitro electoral que no resultó dócil ni cómodo para el gobierno, ni para su partido” (Mirón Lince, 2008, p. 278).

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

El Instituto Electoral del Estado de México, 1996-2008

Perspectiva jurídica

Código electoral de 1996

La competencia electoral tuvo en 1996 un cambio importante en el Estado de México, ya que se fijaron nuevas condiciones para ésta, caracterizadas por mayor apertura del cuerpo legislativo y de los ayuntamientos. Dichas condiciones se vieron favorecidas por la institución de un órgano electoral autónomo que sería el encargado de la calificación de las elecciones legislativas y municipales, aunque las de gobernador seguían en manos del colegio electoral.

Con la introducción del Código electoral de marzo de 1996, se produjo un impacto positivo en la representación de la oposi-

ción en las elecciones de noviembre del mismo año. A pesar de este avance importante en cuanto a la competitividad electoral en el estado, nuestro interés se centrará en el diseño institucional del recién creado IEEM, de 1996 a 2008, bajo las mencionadas variables de análisis.

Según los artículos 86 del CEEM (1996) y 11 de la Constitución local (1995), el órgano electoral se constituyó como un “órgano público autónomo”; sin embargo, en la integración del Consejo General se establecieron elementos que contrariaban dicha autonomía, entre ellos los consejeros del Poder Legislativo y la facultad del gobernador para proponer la terna de la que se elegiría al consejero presidente.

En lo que respecta a la autonomía financiera, el Consejo General establecía un sistema semejante al del entonces IFE y el IEDF, que consistía en elaborar un anteproyecto de presupuesto que se sometía a consideración del Poder Ejecutivo, sin tener un presupuesto asegurado ni tampoco la dependencia a un órgano determinado. Por su parte, en el CEEM se aseguraba la autonomía en los ámbitos jurídico y administrativo.⁶

Sobre la integración del Consejo General, es de subrayar que se incluyeron cuatro consejeros del Poder Legislativo con voz y voto (en lo federal, la reforma del 22 de agosto de 1996 dejaría únicamente como integrantes con voz y voto a los consejeros electorales ciudadanos), mismos que serían elegidos de entre los miembros de la Legislatura local: dos por parte de la fracción mayoritaria, uno por la primera minoría y otro por la segunda minoría. Además, como se mencionó, el gobernador conservaba la atribución de emitir una terna para que el Congreso local eligiera al consejero presidente, que sería aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura local (artículo 86, I).

Los consejeros ciudadanos (con voz y voto) serían siete: un consejero presidente y seis consejeros electorales. Estos últimos

⁶ Es conveniente remitirse a los “Anexos”, en donde se desarrollan varios de los puntos que veremos en éste y los otros apartados sobre el IEEM.

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

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

La duración del cargo de consejero electoral sería de dos procesos electorales, con la posibilidad de reelegirse por un proceso comicial más. Finalmente, la remoción de los consejeros se daría, según el artículo 136 del CEEM (1996), cuando incurrieran “en conductas graves ... contrarias a la función que este código les atribuye”. A solicitud de la Legislatura local o del consejero presidente, con el apoyo de seis consejeros más, se instituiría una comisión de justicia a instancias del presidente del Tribunal Electoral del Estado de México (TEEM).

En lo relativo a los requisitos para aspirar al cargo de consejero electoral, destaca que no se mencionaran un número determinado de años posteriores a la obtención del grado de licenciado ni la necesidad de conocimientos en materia electoral, como se establecía para el caso del IEDF y del IFE. Tampoco se señalaba la restricción de haber sido funcionario público.

En cuanto a las facultades del Consejo General, destaca que, a diferencia del IEDF, no se contara con iniciativa legal, mientras que compartía las demás atribuciones.

Por último, en lo que respecta a la profesionalización, el IEEM sólo contaba con la previsión de un SPE, aunque no se mencionaba nada sobre una contraloría interna ni sobre un órgano de transparencia.

Reforma electoral constitucional y al Código electoral, 1998

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

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

Reforma de 1999 al Código electoral

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

Sobre la remoción de los consejeros electorales, como se observaba en el artículo 136 del CEEM, se modificó el número de los que debían apoyar al consejero presidente para iniciar el proceso de destitución de alguno de los integrantes: en la ley anterior eran seis consejeros y se redujo a cuatro.

Por su parte, según el artículo 351, la Contraloría Interna se estableció como un ente adscrito al Consejo General.

Reforma de 2008 al Código electoral

La siguiente reforma electoral de relevancia en cuanto al diseño institucional del IEEM fue la del 10 de septiembre de 2008.

En ésta se modificó el tema relativo a la remoción de los consejeros electorales, pues ya no dependería del voto de la Legislatura local ni de un número determinado de consejeros electorales, sino que tendría lugar solamente mediante juicio político (artículo 136 del CEEM).

Dentro de los requisitos de elegibilidad se establecía que los aspirantes no podían haber sido titulares de alguna secretaría de Estado, procuradores generales de Justicia ni subsecretarios, a menos que se separaran de su cargo con dos años de anticipación al día de su nombramiento (artículo 88, XI, del CEEM).

Por otra parte, en cuanto a las facultades del Consejo General del IEEM, la de distritación y la de control de las finanzas de los partidos políticos se elevaban a rango constitucional.

Finalmente, en el tema de profesionalización del Instituto, con dicha reforma electoral se establecía a la Contraloría como un ente adscrito al Consejo General, con autonomía de gestión e independencia técnica en el ejercicio de sus atribuciones (artículos 11 de la CPELMS y 103 del CEEM).

Además, se creó la figura del secretario ejecutivo general, quien sería elegido por el Congreso local a propuesta de al menos cinco integrantes del Consejo General, duraría cuatro años en el cargo y podría ser reelecto por un periodo más (artículo 86, II, del CEEM). Entre las funciones que concentraba dicha figura se encontraba la de suplir al presidente del Consejo General (artículo 102 del CEEM).

Perspectiva política

El sistema de partidos

El Estado de México es una entidad que no ha tenido alternancia en el Ejecutivo local desde que existen elecciones constitucionales; sin embargo, a partir de 1996 ha tenido una presencia importante de diputados de oposición al PRI en el Congreso local,

lo que ha dado origen a los gobiernos divididos. Por lo anterior, presenta un sistema de partido de pluralismo limitado, pues aunque sólo un partido ha ocupado el Poder Ejecutivo, el Legislativo presenta mayor pluralidad.

- Poder Ejecutivo en el Estado de México

Las elecciones para gobernador en el Estado de México de 1993 a 2005 fueron ganadas por el PRI. Sus porcentajes de victoria respecto al segundo lugar fueron de 44 % en 1993, 7 % en 1999 y 22.9 % en 2005. Es decir, el año más difícil que tuvo el partido dentro de este lapso fue 1999, como se aprecia en el cuadro 15.

Cuadro 15
Elecciones de gobernador en el Estado de México, 1993-2005

Gobernador	Partido político	Periodo	Porcentaje de votación del primer lugar	Segunda fuerza electoral	Porcentaje de votación del segundo lugar
Emilio Chuayffet*	PRI	1993-1995	62.36	PAN	17.82
Arturo Montiel Rojas	PRI	1999-2005	42.50	PAN	35.5
Enrique Peña Nieto	PRI	2005-2011	47.60	PAN	24.7

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

Fuente: elaboración propia con información del IEEM.

• Poder Legislativo en el Estado de México

Cuadro 16

Integración del Poder Legislativo en el Estado de México (de la LII a la LVI Legislatura)

Partido político	Legislatura LII (1993-1996)		Legislatura LIII (1996-2000)		Legislatura LIV (2000-2003)		Legislatura LV (2003-2006)		Legislatura LVI (2006-2009)			
	MR	RP Total	MR	RP Total	MR	RP Total	MR	RP Total	MR	RP Total		
PAN	0	12	10	12	21	8	29	11	12	9	11	20
PRI	40	0	30	0	18	7	25	24	0	19	0	19
PRD	0	9	5	11	6	10	16	10	9	16	4	20
PVEM	0	2	0	4	0	2	2	0	4	0	9	9
PT	0	0	0	2	0	2	2	0	3	1	3	4
Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN)	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Partido del Centro	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0

Partido político	Legislatura LII (1993-1996)			Legislatura LIII (1996-2000)			Legislatura LIV (2000-2003)			Legislatura LV (2003-2006)			Legislatura LVI (2006-2009)		
	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
Democrático (PCD)															
Partido Popular Socialista (PPS)	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PDS	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Convergencia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	3	3
Total	40	26	66	45	30	75	45	30	75	45	30	75	45	30	75

Fuente: elaboración propia con información del IEEM.

Como puede observarse en el cuadro 16, el PRI no mantuvo el predominio que tuvo hasta la LII Legislatura (1993-1996), cuando ganó todos los cargos de mayoría (40) y la oposición sólo pudo acceder al Congreso gracias a los 26 puestos de RP. A partir de 1996 las diputaciones aumentaron, en las de mayoría relativa de 40 a 45 y en las de representación proporcional de 26 a 30.

En las cuatro legislaturas siguientes: LIII (1996-2000), LIV (2000-2003), LV (2003-2006) y LVI (2006-2009), no tuvo mayoría en el Congreso.

Por lo anterior, el partido en el gobierno no tuvo la posibilidad de realizar reformas a la ley electoral por sí mismo en un amplio periodo (de 1996 a 2009), lo cual es una característica que lo diferencia del PRD en el Distrito Federal.

Los debates y las propuestas previos al surgimiento

La reforma electoral de 1996 en el Estado de México incluyó elementos que posteriormente serían plasmados en la legislación electoral federal, por lo que para autores como Arzuaga y Viveiro (2008, p. 458) representó una reforma progresista en muchos sentidos. Dicha reforma adecuó una nueva forma de organización de las elecciones derivada de la reforma constitucional de 1995, que permitía crear un nuevo modelo de órgano electoral que reemplazó a la Comisión Estatal Electoral, vigente desde la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México (Loppem) de 1978.

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

Este proceso de reforma comenzó el 16 de febrero de 1996. Una vez que se aprobó y entró en vigor la Constitución local que

preveía la creación del IEEM, la reforma fue propuesta por el gobernador del estado, quien en la exposición de motivos reconocía la participación de las fuerzas políticas y de la sociedad civil en su elaboración:

Someto a la representación popular la presente iniciativa en mi carácter de titular del Ejecutivo. Pero sería injusto no reconocer que en ella se plasman las aportaciones de los partidos políticos y de múltiples voces representativas de nuestra vigorosa sociedad. (*Diario de Debates. Poder Legislativo del Estado de México*, 1996)

Por lo anterior, si bien el gobernador del estado era el promotor de la reforma, señalaba que en su redacción intervinieron otros actores (aunque no existen referencias de dichas aportaciones en el proyecto que se presentó). A continuación se abordan la propuesta mencionada y las discusiones al interior del Congreso antes de la aprobación de la ley electoral de 1996.

- Propuesta de ley electoral de 1996

Con la ley electoral del 16 de febrero de 1996 se creó el IEEM y además se incluyeron otros aspectos importantes para hacer más plural la representación política al interior del estado. Sobre la creación del IEEM, desde la reforma a la Constitución local del 24 de febrero de 1995 se puede encontrar en el artículo 11 su fundamento: “La organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales se realizarán por un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, e integrado en la forma que exprese la ley de la materia” (Arreola Ayala, 2003b, p. 125).

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

Libro I, Disposiciones generales
Libro II, Partidos políticos
Libro III, Del Instituto Electoral del Estado de México
Libro IV, Del proceso electoral
Libro V, Del Tribunal Electoral
Libro VI, De lo Contencioso Electoral. (*Diario de Debates. Poder Legislativo del Estado de México*, 1996)

En el libro relativo al órgano electoral naciente se proponía:

La creación del Instituto Electoral del Estado de México como un organismo público y autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales [artículo 78] ... Bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad [artículo 82]. (*Diario de Debates. Poder Legislativo del Estado de México*, 1996)

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

Un presidente con voz y voto, designado a propuesta del Gobernador por la Legislatura del estado mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. En caso de que después de dos rondas de votación no se consiguieran las dos terceras partes, la propuesta regresará al gobernador para que él proceda a integrar y enviar a la Legislatura una nueva propuesta de terna en la que bastará la mayoría simple para elegir al presidente del Consejo. (*Diario de Debates. Poder Legislativo del Estado de México*, 1996)

El Consejo General además estaría integrado por “cuatro consejeros del Poder Legislativo, con voz y voto, de los cuales dos serían propuestos por la fracción mayoritaria, uno por la primera minoría y otro por la segunda minoría de entre sus miembros” (*Diario de Debates. Poder Legislativo del Estado de México*, 1996). También serían parte de éste:

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

Cada fracción legislativa tendrá derecho a presentar hasta tres candidatos. La comisión correspondiente integraría una lista con hasta el doble del número de consejeros a elegir incluyendo propietarios y suplentes.

La comisión mencionada revisará si los candidatos cumplen con los requisitos de elegibilidad e integrará fórmulas de propietarios y suplentes que se someterán a votación. (*Diario de Debates. Poder Legislativo del Estado de México, 1996*)

Finalmente, formaría parte de este Consejo “un representante, con derecho a voz y sin voto de cada uno de los partidos políticos” (*Diario de Debates. Poder Legislativo del Estado de México, 1996*).

En el artículo 88 se establecían los requisitos de elegibilidad de los consejeros electorales:

- Tener más de 25 años de edad.
- Poseer título profesional y tener conocimientos en materia político-electoral.
- No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional, estatal o municipal de un partido político.
- No tener ni haber tenido cargo alguno de elección ni haber sido postulado como candidato en los últimos cinco años anteriores a la designación.
- No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político o de dirigente de organismos, instituciones, colegios o agrupaciones ciudadanas afiliadas a algún partido político en los tres años anteriores a su designación. (*Diario de Debates. Poder Legislativo del Estado de México, 1996*)

La duración en el cargo de los consejeros electorales sería por dos procesos comiciales con la posibilidad de reelección por un periodo más (artículo 89), mientras que su remoción sólo tendría lugar cuando incurrieran en faltas graves y a petición de la mayoría de la Legislatura local o a instancia del consejero presidente y con el apoyo de al menos seis consejeros. Bajo dicha cau-

sal, el TEEM instituiría una comisión de justicia que decidiría de la remoción (artículo 136).

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

- El debate

Partido Popular Socialista

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

Por otra parte, estuvo a favor de la introducción de las fórmulas de representación proporcional a nivel municipal y de que el umbral para que los partidos accedieran a la lucha electoral fuera de 1.5 %. Se pronunció por mejorar el debate al interior del Congreso, así como por crear un sistema que garantizara la plena democracia del pueblo, sin mencionar de manera clara si el PPS apoyaría la iniciativa o no.

Partido Verde Ecologista de México

El diputado Onésimo Marín Rodríguez fijó una posición a nombre del PVEM, que apoyaba la propuesta de ley electoral. En su intervención resaltó la importancia de la introducción de un porcentaje bajo para acceder a las diputaciones de representación proporcional, aunque se pronunció por una participación más alta a 1.5 % para conservar el registro como partido político (por 2 %). Por lo anterior, se rescata el compromiso por un sistema de partidos pluralista.

Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional

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

Finalmente, emitió el siguiente comentario, que resulta elocuente:

Ustedes impulsaron estos cambios y el Frente Cardenista los acepta, porque sabemos que en ello no nos va la vida, nuestra existencia no depende de un órgano electoral, depende del pueblo y el pueblo no sólo está representado por ustedes ... Estos aspectos no fueron propuestas del FC, y sin embargo, las vamos a apoyar, porque en un ejercicio democrático como el que hoy estamos llamados a hacer, nos tenemos que comprometer todos. (*Diario de Debates. Poder Legislativo del Estado de México, 1996*)

Así, los comentarios del representante del FCRN expresan la tendencia a la negociación con el partido en el gobierno, por lo que difícilmente se pueden observar casos de parálisis legislativa en los gobiernos divididos en el Estado de México.

Partido de la Revolución Democrática

Por su parte, el PRD emitió una postura en contra a través del diputado Jorge de la Vega Membrillo, quien señaló que las fracciones parlamentarias fueron invitadas a realizar una propuesta de Código por separado con la promesa de que sería considerada

en la proposición gubernamental, aunque en realidad “ya tenían desde hace tiempo su propuesta de código, mismo que nos fue dado a conocer a cuenta gotas”, es decir, “que nunca habían tomado en cuenta seriamente nuestro trabajo” (*Diario de Debates. Poder Legislativo del Estado de México*, 1996).

Además señaló:

Por nuestra parte siempre hubo apertura y disposición al diálogo para la integración, estructura y organización de los órganos electorales, sin embargo, en lo que se refiere a este tema fundamental para todo proceso electoral, no encontramos voluntad de consenso ni por parte del gobierno ni por parte de la fracción mayoritaria. (*Diario de Debates. Poder Legislativo del Estado de México*, 1996)

Particularmente cuestionaba que fuera el director general, a través de la Junta, quien designara a los vocales ejecutivos distritales y municipales, donde, desde su punto de vista, “se operan los fraudes electorales”.

Por lo anterior, resumía su postura diciendo: “la fracción parlamentaria del PRD, de acuerdo con el Comité Ejecutivo Estatal y por mandato expreso de éste, votará en contra de la propuesta de código electoral” (*Diario de Debates. Poder Legislativo del Estado de México*, 1996).

Partido Acción Nacional

El diputado panista Julián Angulo Góngora fue el encargado de fijar la postura de su grupo parlamentario. Señaló de manera enfática:

el proyecto de decreto que ahora discutimos ante el pleno de la LII legislatura contempla importantes avances como producto de la fusión de la iniciativa que el Ejecutivo estatal remitiera el pasado 16 de febrero y la presentada por nosotros cinco días después. (*Diario de Debates. Poder Legislativo del Estado de México*, 1996)

También reconocía: “gran parte de nuestro proyecto fue incorporado en este dictamen”, aunque señalaba:

[Con la propuesta a discusión] no se da una real y verdadera reforma electoral, porque se dejan de lado, por una parte aspectos que se refieren a cambios constitucionales, como la desaparición del Colegio Electoral para la elección de Gobernador, la unificación de las elecciones, el establecimiento de salas regionales del Tribunal Electoral, para que funcione de manera biinstancial, criterios demográficos y geográficos para la distritación del estado. (*Diario de Debates. Poder Legislativo del Estado de México*, 1996)

De manera particular, consideraba que en la integración del Consejo General del órgano electoral se daba un avance mínimo, porque el Ejecutivo estatal seguiría teniendo preeminencia en las decisiones del órgano.

Partido Revolucionario Institucional

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

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

Como puede verse, en el Congreso del Estado de México, la discusión sobre la ley electoral de 1996 no fue igual de intensa y nutrida como en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En primer lugar, las fracciones parlamentarias no presentaron sus propias propuestas, salvo la del PAN, misma que fue discutida de manera conjunta con el proyecto del gobernador y que fue absorbida por dicho documento. En segundo lugar, se observa que en la fijación de posturas de las fracciones no se remite a artículos de

manera puntual, sino que se habla en general, criticando las formas y la cerrazón del Congreso para participar y debatir ampliamente.

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

La selección y la remoción de consejeros electorales

*–Quiero preguntarte si aceptarías ser propuesto para ocupar el cargo de consejero presidente del IFE ...
–Te agradezco mucho la deferencia y, por supuesto, acepto ser considerado y votado como nuevo consejero presidente, contesté a Elba Esther Gordillo.*

Luis Carlos Ugalde

- Integración de 1996 del Consejo General

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

Por lo anterior, la presentación y la 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, FCRN, PVEM y PPS) definiera un consejero electoral propietario y un suplente, de modo que se cubrieran los seis que debía designar este

órgano. El consejero presidente, como lo establecía el CEEM, 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 en el cuadro 17.

Cuadro 17
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 Berhó Corona Salcedo	José María Sáinz Gómez	PVEM
Jesús Barrera Legorreta	Jaime Villar Mirón	PPS

Fuente: elaboración propia con información de Álvaro Arreola Ayala (2003b, p. 289) y Rosalío Soto Bernal (1996, pp. 1 y 4A).

La integración del primer Consejo General del IEEM resultó sumamente equilibrada al permitir, por medio de un acuerdo de los legisladores, que cada partido propusiera un consejero electoral. De modo que el Consejo adquiriría una gran legitimidad, dado que tanto el partido en el gobierno como los otros dos parti-

dos 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 sin que ninguno de sus miembros se reeligiera en el cargo.

- Renovación de 1998 del Consejo General

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 que ningún consejero electoral se reeligió y que la posibilidad de incluir partidos políticos minoritarios en la definición de los consejeros se erradicó: el PT tuvo un consejero; el PAN, dos; el PRD, dos, y el PRI, dos, y uno de ellos fue el consejero presidente.

Cuadro 18
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 Jaimés	Jesús Flores Rubí	PRI

Fuente: elaboración propia con información de Álvaro Arreola Ayala (2003b, p. 327) y *El Sol de Toluca* (1998, pp. 1 y 4A).

- Renovación de 2002 del Consejo General

La renovación de los integrantes del Consejo General del IEEM se produjo en mayo de 2002. En ésta, al contrario de en la primera, la mayoría de los miembros del Consejo logró reelegirse. Sólo un consejero electoral propietario no pudo hacerlo (además del caso de Jaime González Graff, quien falleció el año previo y fue sustituido por Jaime Villar Mirón, cuyo suplente fue Víctor Manuel Álvarez Herrera, ambas propuestas del PVEM), mientras que se eligió a María Luisa Farrera Paniagua como consejera presidenta en sustitución de José María Sáinz Salcedo.

Cuadro 19
Consejeros electorales del IEEM, 2002

Propietario	Suplente	Partido nominador
María Luisa Farrera Paniagua (consejera presidenta)	—	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 Álvaro Arreola Ayala (2003b, p. 429), la *Gaceta del Gobierno del Estado de México* (2002) y Violeta Huerta (2002, pp. 1 y 4A).

En dicha renovación, de acuerdo con los legisladores priistas, lo que se privilegió fue la necesidad de contar con el Consejo General completo ante la inminencia de las elecciones locales. Por lo anterior, se produjo una reelección de dichos funcionarios. Sin embargo, no estuvo exenta de conflictos, ya que la fracción panista en el Congreso local se opuso a la propuesta de Villar Mirón y de Álvarez Herrera, pues el exconsejero que se sustituía había sido apoyado por el PAN, partido que se quedó sólo con una nominación de consejero (Huerta, 2002, pp. 1 y 4A). Como se mencionó, la nueva propuesta vino del PVEM, que al igual que el

PT, había propuesto un consejero, mientras que el PRI y el PRD tuvieron dos cada uno.

- Selección de 2004 de consejeros electorales

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 Isael Teodomiro Montoya Arce.

Dicho Consejo fue elegido por unanimidad al interior del Congreso del estado. En éste los partidos políticos nacionales se reservaron dos espacios, mientras que el PVEM aparecía con uno y los demás partidos minoritarios no alcanzaron dicha prerrogativa. Es de destacar que por primera vez el PAN fue el que nominó al consejero presidente del IEEM, pues en los tres consejos previos (1996, 1998 y 2002) el PRI fue quien definió ese cargo.

Cuadro 20
Consejeros electorales del IEEM, 2004

Propietario	Suplente	Partido nominador
José Juan Gómez 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 Déctor García	PRD
Isael Teodomiro Montoya Arce	José Enrique Bailleres Helguera	PRD
José Bernardo García Cisneros	Rodolfo Martínez Muñoz	PVEM

Fuente: elaboración propia con información de la *Gaceta del Gobierno del Estado de México* (2003) y Violeta Huerta (2004, p. 10A).

- Selección de 2005 de consejeros electorales

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 lo cual se abunda más adelante). En consecuencia se hacía urgente recobrar la legitimidad a través del reemplazo anticipado de los consejeros electorales.

Por lo anterior, el 21 de mayo de 2005 el Congreso del Estado de México se reunió por más de 10 horas para designar a los nuevos consejeros electorales, quienes fueron elegidos por unanimidad luego de algunos contratiempos, como la salida de

diputados del recinto (una diputada del PRD y la fracción parlamentaria de Convergencia, que no se quedó a la discusión) (Huerta, 2005, pp. 1 y 4A). Por su parte, 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, el cual tendría 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 proponer al consejero presidente por segunda ocasión. Además, el PVEM logró incluir a una de sus propuestas en el Consejo por tercera vez, las últimas dos de manera consecutiva, con lo que se convertía en el partido minoritario con mayor inclusión en dicho espacio de dirección.

Cuadro 21
Consejeros electorales del IEEM, 2005

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

Fuente: elaboración propia con información de Violeta Huerta(2005, pp. 1 y 4A) y la *Gaceta del Gobierno del Estado de México* (2005).

- Selección de consejeros electorales en 2008

La siguiente renovación del Consejo General del IEEM se produjo en 2008, cuando tres consejeros electorales fueron removidos, con base en la reforma electoral de ese año, de manera ilegal. De acuerdo con la mencionada reforma, tres consejeros electorales deberían abandonar el Consejo de forma anticipada, sin señalar el motivo ni respetar el plazo para el cual fueron elegidos (lo anterior se explica a detalle en el siguiente apartado).

Cuadro 22
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 la *Gaceta del Gobierno del Estado de México* (2008b) e Israel Dávila (2008).

Situaciones de tensión del IEEM con partidos y gobierno

- Corrupción en el cuarto Consejo General del IEEM

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

ción estaba “afectada de inequidad, de parcialidad y de opacidad” (Lázaro y Saúl, 2005). A partir de entonces comenzó un episodio negro para la vida institucional del órgano.

Para defenderse 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 papelería electoral a una determinada empresa. Sin embargo, quien filtró la información a Monreal fue el consejero Isael Montoya (Cortés, 2005, p. A10).

Derivado de lo anterior, la madrugada del 12 de mayo, Ricardo Monreal “acusó al consejero presidente, José Gómez Urbina, de haber recibido 2 millones de pesos para favorecer a cierta empresa en la obtención de un contrato para elaborar material electoral” (Cortés y Martínez, 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 Cartoneira Plástica, la cual finalmente ganó la licitación y recibiría como pago 63 millones de pesos (Cortés y Martínez, 2005).

En consecuencia, la Junta de Coordinación Política, donde convergen las fracciones de los partidos con representación en el Congreso (PRI, PAN, PRD, PT, Convergencia y PVEM), acordó buscar una “salida política” y pedir la renuncia de los consejeros electorales y de otros directores de área, con la amenaza de que serían removidos a través de una mayoría legislativa si no accedían. 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” (Cortés y Martínez, 2005).

Lo anterior nos deja ver cómo el problema rebasó la dimensión local y se convirtió en un tema nacional que requería de una acción contundente, por lo que la destitución surgía como la mejor opción. Lejos de ser un episodio de acusaciones entre partidos

políticos, dicho acontecimiento fue un acto indebido que provino de los propios árbitros electorales cuando faltaban cerca de 40 días para la elección de gobernador del estado.

- Remoción ilegal de consejeros electorales

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

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

- a) El consejero presidente y tres consejeros electorales permanecerán en su cargo hasta el 4 de septiembre de 2009.
- b) Tres consejeros electorales permanecerán en su cargo hasta el 30 de agosto de 2008.
- c) A más tardar el 30 de agosto de 2008, la Legislatura designará a 3 consejeros electorales que ejercerán dicho cargo del 1 de septiembre de 2008, al 4 de septiembre de 2009. (*Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 2008a, p. 2)

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,⁷ Jesús Castillo Sandoval y Marco Antonio Morales Gómez. Los dos primeros fueron propuestos por el PRD, y el último, por el PRI.

⁷ Esposa de Domitilo Posadas Hernández, diputado perredista del Congreso local (Dávila, 2008).

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

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

En el caso de mi salida del Consejo fue por las presiones del PRD porque ellos me propusieron y querían que actuara como correa de transmisión. Mientras que se propusieron perfiles afines, una esposa de un diputado del PRD y otro personaje que trabajaba para ellos. El 17 de agosto presenté un juicio de garantías. Hasta el 8 de abril de 2010 me concedieron la reinstalación, lo que se dijo es que pasó demasiado tiempo y que era imposible reinstalarme. Aunque se comprobó de manera clara que mi destitución fue ilegal. (Faustino Torres, 2014c)

Con dicho episodio se pudo confirmar que para los partidos políticos la autonomía de los institutos electorales locales resulta incómoda, ya que prefirieron imponerse en lugar de permitir que el plazo en la duración del cargo de los consejeros electorales se cumpliera. 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 y 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” (Montaño, 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. La autonomía del Instituto no se perdió por ese hecho; sin embargo, quedó de manifiesto que le hacían falta más elementos para enfrentar las acciones de los partidos políticos.

- La designación del consejero presidente en 2008

Además de los cambios anteriores, cabe señalar que el consejero presidente, José Núñez Castañeda, renunció al cargo luego de la aprobación de la reforma comentada. 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 de dicho partido.

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 dijo nada cuando lo hizo el PRI?”,⁸ reconociendo además que, “obligado por su ética y moral”, se separaría “temporalmente de su militancia panista a fin de cumplir su nuevo encargo sin presión alguna” (Montaño, 2010).

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

⁸ La designación se realizó con 48 votos a favor y 18 en contra, entre éstos los de dos panistas.

- La reforma electoral de 2008

En dicha reforma, entre otras cosas, se preveía la creación de la figura del secretario ejecutivo general, además de que el contralor sería elegido por el Congreso del estado y ya no por el Consejo General, lo cual dio lugar a la renuncia de José Núñez como consejero presidente por considerar “que se establecía una administración bicéfala, en detrimento de la funciones del propio Consejo” (Faustino Torres, 2014f). En palabras del ex consejero presidente, “las facultades de la Secretaría Ejecutiva están por encima de las del Consejo General del IEEM” (Dávila, 2008).

Además, añadía que la intervención iba más allá al partidizar la estructura administrativa del Instituto.⁹ Por lo anterior, consideraba: “la nueva legislación le quita la autonomía al órgano electoral. No puedo permanecer contrario a mis principios éticos. No puedo encabezar un organismo sin independencia” (Dávila, 2008).

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

⁹ Desde su perspectiva, “el Partido Acción Nacional (PAN) tendría la presidencia del IEEM y propondría al nuevo director jurídico; el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se quedaría con la secretaría general ejecutiva y con la dirección de capacitación, mientras el Partido de la Revolución Democrática (PRD) propondría al nuevo contralor del IEEM y al director de organización; el Partido del Trabajo (PT) nombraría al director de partidos políticos; el Partido Verde, al director de administración, y Convergencia al responsable del Servicio Electoral Profesional” (Dávila, 2008).

¿Autonomía en el IEDF y el IEEM?

A continuación realizamos un análisis que rescata los principales elementos de las perspectivas mencionadas, con el objetivo de ofrecer una interpretación que profundice en la información de los dos estudios de caso desarrollados y de las entrevistas realizadas a ex consejeros electorales.¹⁰ Lo anterior nos dará luz para saber en qué medida los dos institutos electorales estudiados fueron autónomos en relación con los partidos políticos y los gobernadores durante el periodo de estudio (jefe de Gobierno en el Distrito Federal).

Las perspectivas: política y jurídica

La autonomía desde la perspectiva política

El sistema de partidos: la principal diferencia en este rubro es que en el Estado de México el partido en el gobierno contó con un Legislativo sin mayoría de 1996 a 2009; esto implicó cuatro legislaturas donde tuvo que consensar para llevar a cabo reformas electorales y las designaciones de consejeros del IEEM. En el caso del Distrito Federal, observamos que de 1997 a 2009 el partido en el gobierno sólo no logró la mayoría en la ALDF en una legislatura de cuatro. Así, en las tres restantes tuvo la posibilidad de sacar adelante reformas electorales y designaciones de consejeros sin el apoyo de otro partido.

De manera más específica, el trabajo del IEEM se vio con mayor margen de acción respecto al gobernador que a los partidos políticos (quienes, de acuerdo con el diseño institucional expuesto más arriba, eran entes estrechamente ligados al órgano

¹⁰ La selección de los entrevistados pretendió ser representativa en los dos casos de estudio; sin embargo, debido a la limitación temporal del presente trabajo y a la dificultad de establecer contacto con algunos ex consejeros electorales propuestos, fue imposible conseguir dicho objetivo. No obstante, el autor agradece la disposición del consejero y los ex consejeros electorales que tuvieron a bien conceder sendas entrevistas (ver cuestionario en los “Anexos”).

electoral). En palabras del exconsejero 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” (Faustino Torres, 2014g).

Esta impresión resulta sustentada sobre todo debido a la pluralidad política de los cargos municipales y en la integración del Congreso local, especialmente antes de 2009. Es decir, la apertura política ha dado origen a nuevas dinámicas entre el gobierno y la oposición; en particular se ha hecho evidente la negociación y la búsqueda de aliados. De acuerdo con Díaz y Vivero (2011):

Existe un verdadero sistema de partidos competitivo en el Estado de México. Incluso en el nuevo sistema de partidos mexiquense, el PRI necesita de otros aliados para ganar la mayoría legislativa a través del apoyo de partidos emergentes que no cuentan con una base electoral grande o estable, como el Partido Verde Ecologista de México y otros partidos locales, y aún así se mantiene en una competencia real con los otros dos principales partidos, el PAN y el PRD. (p. 339)

Lo anterior ha implicado una diferencia significativa en su relación con el IEEM, como lo expresa el ex consejero electoral Ruperto Retana:

El momento en que fuimos elegidos significó un triunfo mayor de las oposiciones, electoralmente. Se comenzó a formar el corredor amarillo y el corredor azul. En el Congreso existía una composición muy plural. En este contexto el Consejo pudo tener un mayor grado de autonomía respecto a los partidos y el Poder Ejecutivo. (Faustino Torres, 2014d)

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

Lo anterior puede sintetizarse en la opinión de Juan Carlos Villarreal: “en el IEEM se ha dado mucho respeto a la función del órgano por parte de partidos y gobierno, lo cual se ve reflejado en dicha pluralidad, porque ninguna fuerza se ha impuesto” (Faustino Torres, 2014f).

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

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

Sin embargo, en las elecciones para conformar la segunda Legislatura de la ALDF ocurrió el único episodio de gobierno dividido en la entidad. En las siguientes elecciones legislativas el partido en el gobierno recuperó la mayoría y, con ello, el gobierno unificado en la capital (como se expuso antes). Precisamente, gracias a su predominio ha tendido hacia el enfrentamiento con instituciones y ha impuesto sus políticas (no sólo electorales, sino en temas de alto contenido ideológico); también se ha enfrentado en reiteradas ocasiones con el IEDF.

De acuerdo con Reveles (2011), el PRD ha presentado “ciertas muestras de intolerancia hacia la disidencia o hacia institucio-

nes 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” (p. 449).

Lo anterior se comprueba al menos en el primer Consejo del IEDF, del 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. (Faustino Torres, 2014e)

Entonces, a diferencia del sistema de partidos de pluralismo limitado en el Estado de México, en el caso del Distrito Federal el predominio significó una condición que le restó autonomía al Instituto, al entrar en tensiones donde la mayoría en la ALDF le permitió al PRD imponer propuestas de consejeros y de reformas electorales (uno de los casos más evidentes fue en la segunda reforma electoral de 2003).

- Debates previos al surgimiento del órgano electoral

En cuanto a los debates, en el caso del IEDF se presentaron importantes propuestas de los grupos parlamentarios, aunque en lo general se trataba de un mismo proyecto que fue consensado en trabajos previos que los legisladores recuperaron. Sin embargo, es importante mencionar que en la propuesta del grupo parlamentario del PT se planteó una elección de consejeros electorales basada en cuotas partidistas, lo cual no se consiguió, pero evidencia la intención de incidir en el Instituto.

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

un amplio consenso con los grupos parlamentarios que estaban de acuerdo con el establecimiento de un órgano electoral autónomo que administrara las elecciones locales.

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

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

- La selección y la remoción de consejeros electorales

En este renglón existen diferencias significativas. En el caso del IEDF, el PRD implementó una estrategia maximalista en la designación de consejeros electorales, especialmente para el cargo de consejero presidente. Esto se puede observar en los dos consejos generales que se estudian (1999 y 2006), en los que el PRD tuvo la mayoría, aunque en el primero fue una mayoría con presencia de cinco fuerzas políticas (tres del PRD, uno del PRI, uno del PAN, uno del PVEM y uno del PT) y en el segundo sólo fueron tres par-

tidos los que nominaron consejeros electorales (cuatro el PRD, dos el PAN y uno el PRI).

En el caso del IEEM, en el primer Consejo General, el PRI estableció una representación equilibrada de todos los partidos. Así, cada partido político con representación en el Congreso tuvo la posibilidad de nominar a un consejero electoral (PRI, PAN, PRD, FCRN, PVEM y PPS). Sin embargo, el cargo de consejero presidente estaba reservado a la propuesta del gobernador, además de que los consejeros del Poder Legislativo marcaban una mayoría priista de hecho. En el segundo Consejo General los tres principales partidos políticos (PRI, PAN, PRD) se reservaron la definición de dos consejeros electorales cada uno 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 propuso dos consejeros, entre ellos el presidente; el PRD, dos; el PAN, uno; el PT, uno, y el PVEM, uno.

En cuanto al cuarto Consejo General, el partido en el gobierno cedió el cargo de consejero presidente al PAN, quien tuvo la posibilidad de impulsar dos consejeros en total. El PRI y el PRD también nominaron dos cada uno, y el PVEM, uno. En este Consejo se rompió el esquema de control del puesto más importante, que estuvo en manos del PRI desde el surgimiento del IEEM. Sin embargo, estuvo lejos de ejercer un buen desempeño de sus funciones, debido a que actuó de manera sesgada al licitar el material electoral; esto fue denunciado y posteriormente dio lugar a la remoción de todos los consejeros por, presuntamente, aceptar un soborno, lo que iba en contra del principio de autonomía del Instituto (resulta interesante que este principio se haya vulnerado por un ente económico y no por uno político; sin embargo, la gravedad del hecho puede equipararse).

Cabe señalar que el Congreso local, el gobernador del estado y el secretario de Gobernación federal enfocaron la atención en el acto de corrupción y propusieron una salida política en lugar de la que normativamente debería haber procedido; además, se dio paso a una nueva integración con poco más de un mes para

que se llevaran a cabo las elecciones, por lo que hubo poco margen de negociación, en donde se atendió la urgencia de restablecer la legitimidad al órgano.

Por último, el quinto Consejo General estuvo integrado de la misma manera que el inmediato anterior (en cuanto a la distribución de designaciones entre partidos se refiere). Sin embargo, destaca 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 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” (Dávila, 2008).

Sin duda, en este renglón el Estado de México fue un caso *sui generis*, pues las nominaciones de consejeros electorales fueron equilibradas entre los tres principales partidos políticos y un partido de oposición al gobierno tuvo en sus manos la nominación del cargo de consejero presidente en el cuarto y el quinto Consejo General. Es decir, contrario a lo que sucedía en el IEDF, en el IEEM no predominó el partido en el gobierno, al menos en las designaciones de consejeros y en la Presidencia del Consejo.

Sobre este tema, Juan Carlos Villarreal consideraba que el sistema de elección de consejeros electorales no era en sí mismo censurable; lo riesgoso para él era que un solo partido político pudiera nominar al mayor número de consejeros, lo cual podía redundar en un Consejo General con sospechas de parcialidad:

La pluralidad garantiza estabilidad y decisiones democráticas, al contrario de lo que existe en condiciones de hegemonía como en el IEDF. El modelo funciona cuando hay pluralidad, aunque cuando se reproduce el fenómeno de hegemonía al interior del Consejo es nocivo. La desventaja es que no siempre se privilegian perfiles y capacidades, ya que el tema demanda un amplio conocimiento. De hecho existen especialistas suficientemente calificados que deberían ser aprovechados. (Faustino Torres, 2014f)

Por otra parte, la facultad que tenían los partidos políticos para designar consejeros no necesariamente daba lugar a injerencias indebidas en los órganos electorales. Al respecto, se debe tener presente que, si bien este tema solía ser polémico, lo cierto era que ello no significaba necesariamente que fueran sus personeros o que actuaran como correas de transmisión (con la evidente excepción del mencionado caso de la designación de Norberto Hernández, quien no negó su militancia panista al tomar protesta del cargo). En este sentido, cabe recordar que el diseño institucional de dichos órganos ha establecido la presencia preponderante de los partidos como un remedio a situaciones de desconfianza interpartidista, como lo afirma Woldenberg:

Los partidos tienen representación en el Consejo y una estructura que convive con cada uno de los institutos. En la construcción de los órganos electorales se han 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. (Faustino Torres, 2014a)

En el mismo sentido se expresó Ruperto Retana:

El sistema legal está diseñado para que los partidos intervengan en las sesiones de Consejo, sólo con voz. No le llamaría injerencia, es como está diseñado. Lo más normal en el Consejo General es que manifiesten sus posturas, buscando que los consejeros los apoyen. Lo hacen fuerte y quedito, están en una interrelación permanente con nosotros y con otros representantes partidistas. Existe una postura que busca el apoyo de los consejeros aunque ello es normal en todos los institutos electorales. (Faustino Torres, 2014d)

No obstante lo anterior, es evidente que durante el periodo estudiado los partidos políticos no acataron las facultades legales que se les confirieron y las transgredieron con la intención de obtener ventajas de su predominio. Si bien en la perspectiva de diseño institucional fueron colocados como piezas centrales del

funcionamiento democrático, lo cierto es que estaba justificada dicha preponderancia debido a factores históricos. Lo verdaderamente riesgoso era el comportamiento que excedía las facultades legales y aspiraba al control de los institutos.

Por lo anterior, podemos concluir que la autonomía en ambos casos se vio mermada en el lapso analizado debido a que la nominación y la elección de los consejeros eran realizadas por los partidos políticos. Aunque, de acuerdo con las entrevistas efectuadas a ex consejeros electorales, sólo Gabriel Corona Armenta menciona que fue presionado para llevar un determinado comportamiento, de ahí la razón de su remoción fuera de los cauces legales (Faustino Torres, 2014c). Lo anterior indica que hubo una presión sobre el consejero para limitar su trabajo y la autonomía del Instituto.

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

Cuadro 23

Autonomía en la designación de consejeros electorales

Nivel de Autonomía	Quién propone	Ente que aprueba	Proceso de selección	Experiencia en la materia	Requisitos de independencia	Selección del consejero presidente	Periodo de ejercicio	Reelección	Remoción del cargo
Bajo	Presidente de la república	Presidente de la república	Designación sin ponderar perfiles	Sin experiencia					Presidente de la república
	Congreso	Cuotas definidas por los partidos y aprobadas por el Congreso	Partidos políticos/grupos parlamentarios	Sin formación profesional	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 Por el Congreso
	Poder Judicial								
Medio	Partidos políticos/grupos parlamentarios del Congreso								
	Universidades	Mayoría simple (Congreso)	Comisión técnica que evalúa los perfiles	Experiencia en la materia	Restricciones a ex funcionarios del gobierno				Poder Judicial Tribunal Electoral

Nivel de Autonomía	Quién propone	Ente que aprueba	Proceso de selección	Experiencia en la materia	Requisitos de independencia	Selección del consejero presidente	Periodo de ejercicio	Reelección	Remoción del cargo
	Convocatoria pública/la sociedad civil	Dos terceras partes (Congreso)	Exámenes de conocimientos/entrevistas/ensayos	Título profesional	Restricciones a perfiles vinculados con partidos: ex líderes partidistas, ex candidatos y ex funcionarios públicos	Por el Congreso	Periodo determinado	Hasta por un periodo más	A propuesta del Consejo General
	Más de dos antes mencionados			Título profesional y experiencia en la materia		Congreso			Dos o más entes mencionados
Alto	Expertos apartidistas	Unanimidad (Congreso)	Sorteo	Personajes con trayectorias cumplidas* y prestigio social	Perfiles de expertos en materia electoral sin vínculos con partidos	Por el Consejo General del órgano electoral	Inamovibles	Inamovibles	Inamovibles

* Personajes que ya hubieran desarrollado su labor y que no utilizaran a los institutos como trampolines para otros cargos, quienes no arriesgarían su prestigio y su trayectoria para adoptar una conducta facciosa. El trato entre estos personajes y los políticos sería de mayor respeto (Faustino Torres, 2014a).

Fuente: elaboración propia.

Los dos estudios de caso muestran que en la integración de los consejos generales, de acuerdo con el cuadro anterior, predominaban los niveles bajo y medio. La selección del consejero presidente por los propios consejeros electorales era el único punto que podía considerarse alto (el cual fue introducido en el IEDF).

- Situaciones de tensión con partidos y gobernadores

En el caso del IEDF, las situaciones de tensión del primer Consejo fueron reiteradas debido a la animadversión del jefe de Gobierno, quien se adaptó a la premisa de que para algunos Ejecutivos la autoridad electoral es vista como un ente que “está en su contra o a su favor” (Faustino Torres, 2014a). Derivado del ejercicio de sus funciones, es que este Consejo encontró la resistencia del PRD y del jefe de Gobierno, como se expuso antes. Se trata, por tanto, de un organismo que vivió una fuerte tensión a lo largo de su vida institucional que coincidió con el gobierno de López Obrador (de 2000 a 2006, aunque los consejeros estuvieron en el cargo de 1999 a 2006).¹¹ Además, debe destacarse la resolución del TEPJF en 2000 que falló en contra de la asignación de diputados por el principio de RP conforme a la Constitución y a la legislación local, de acuerdo con la cual la coalición del PAN y el PVEM tenía derecho a conformar la mayoría al interior de la ALDF, lo cual evidenció que el Tribunal no se ciñó a la Constitución ni a la jurisprudencia previa, para beneficiar al partido en el gobierno, que constituyó la mayoría.

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

¹¹ Es de destacar que, si bien la designación del primer Consejo no coincidió con la elección de jefe de Gobierno, la elección del segundo Consejo sí se llevó a cabo el mismo año que la de jefe de Gobierno (2006).

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

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

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

En el caso de los gastos de campaña de EPN como gobernador, nos vimos sometidos a presiones del partido. Querían que dijéramos que no había habido rebase de gastos, aunque no se podía comprobar plenamente, por lo que esto enfrentó al gobierno del estado con el Consejo, ya que querían que dijéramos que no hubo tal rebase. Ante lo cual no cedimos. (Faustino Torres, 2014c)

En segundo lugar, se encuentra el caso del exconsejero Reyes del Campillo, quien señaló que se pretendió castigar a un partido de oposición en el Distrito Federal:

Recuerdo el caso de la Comisión de fiscalización en la que se quería que impusiera una sanción al candidato Santiago Creel, ya que era un precandidato presidencial y se buscaba golpearlo mediáticamente. El problema fue que algunos consejeros aceptaron y otros no; estaba dividido el Consejo en ese sentido, aunque al final no se produjo. (Faustino Torres, 2014e)

- Intencionalidad política en las reformas electorales

Por una parte, la segunda reforma electoral de 2003 en el Distrito Federal y, por otra, la de 2008 del Estado de México son ejemplos de reformas con una notoria intencionalidad política. En ambas se crearon estructuras de administración paralelas al Consejo General que restaban facultades al trabajo de este espacio, que debería ser el máximo órgano de dirección.

Si bien en el Distrito Federal existía un predominio que justificaba la limitación a la autonomía del órgano, en el caso del Estado de México la pluralidad no significó un mejor resguardo de la independencia del órgano electoral local. En este sentido, los resultados fueron similares en contextos distintos, lo cual significa que existía un intento por parte de los partidos en general de limitar a los órganos en temas fundamentales en los dos casos de estudio. Lo anterior se sintetiza en el siguiente cuadro.

Cuadro 24

Perspectiva política de la autonomía en el IEDF y el IEEM durante el periodo estudiado

	IEDF	IEEM
Tipo de sistema de partidos	Partido predominante	Pluralismo limitado
Debates previos al surgimiento del órgano electoral	Propuestas de todas las fracciones, con cuestionamientos especialmente del PRI	No hubo propuestas de las fracciones parlamentarias; la iniciativa del gobernador fue la que se discutió y aprobó
Selección y remoción de consejeros electorales	La selección se dio en cada caso a propuesta y acuerdo de los partidos políticos. El PRD tuvo el mayor número y el cargo de consejero presidente	La selección se dio en cada caso a propuesta y acuerdo de los partidos políticos. El PRI cedió la definición de consejeros a otros partidos, así como la nominación del consejero presidente al PAN
Situaciones de tensión con partidos y gobierno	No fue con partidos, sino con el jefe de Gobierno: el registro de López Obrador como candidato al Gobierno del Distrito Federal, la asignación de diputados de representación proporcional en 2000 y el plebiscito fueron de los más importantes. También sobresalió el caso de destitución ilegal del consejero presidente Isidro Cisneros en 2008 por supuestas presiones del PAN	Destacan las relacionadas con los actos de corrupción del cuarto Consejo General y la destitución ilegal de tres consejeros electorales en 2008. Resalta, particularmente, la designación de Norberto Hernández Bautista (militante panista) como consejero presidente
Intencionalidad política en las reformas electorales	La segunda reforma electoral de 2003	La reforma electoral de 2008

Fuente: elaboración propia.

En el periodo de análisis, ambos institutos se mantuvieron como órganos constitucionales autónomos, aunque en los hechos no tuvieron ninguna protección frente al gobierno y los partidos políticos; es decir, la conveniencia de erigir dichos entes se quedó en la teoría.

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

En cuanto a la autonomía jurídica, que forma parte del diseño como órgano constitucional autónomo, no hubo elementos que destacar. En el aspecto financiero, en el caso del IEDF con la reforma de 2003 se limitaron los recursos económicos y la capacidad de decidir sobre los remanentes que en adelante serían regresados a la tesorería del gobierno.

En las facultades puede considerarse que desde 2008 el Consejo General del IEEM ya no podía elegir al contralor general del Instituto ni al secretario ejecutivo, quienes serían designados por el Congreso. Por otra parte, se le agregó la atribución de realizar la demarcación electoral en el estado, lo cual resultó un avance importante. En el caso del IEDF destaca la creación de la Junta Ejecutiva en la segunda reforma electoral de 2003, con la cual se limitaron atribuciones del Consejo General. En palabras de la entonces consejera electoral Rosa María Mirón: “Me parece que teníamos muchas facultades antes de la creación de la Junta Ejecutiva, ya que restringió algunas que estaban en manos del Consejo, con lo que se le restó autonomía” (Faustino Torres, 2014b).

En cuanto al profesionalismo, en ambos casos se desarrolló un Sistema Profesional Electoral que generó capital humano para el área específica de la función comicial, por lo que su permanen-

cia es un buen síntoma de trabajo profesional. En lo que corresponde a la Contraloría interna, es de destacar que existe también una Contraloría externa —que depende de la Auditoría Superior de la Federación—, misma que contribuye a que los recursos sean ejercidos conforme a lo establecido en el presupuesto anual.

Finalmente, durante el lapso estudiado el órgano de transparencia fue el menos fortalecido por los dos institutos, debido a que es un renglón que incomoda no sólo a estos órganos, sino a la administración pública en los tres niveles de gobierno. Veamos el cuadro 25.

Cuadro 25

Perspectiva jurídica de la autonomía en el IEDF y el IEEM durante el lapso estudiado

	IEDF	IEEM
Posición del órgano dentro del aparato estatal	Órgano constitucional autónomo	Órgano constitucional autónomo
Organización de las elecciones	Órgano independiente	Órgano independiente
Autonomía: jurídica, financiera, administrativa	Jurídica y administrativamente autónomo, aunque no financieramente	Jurídica y administrativamente autónomo, aunque no financieramente
Facultades: presupuesto, iniciativa legal y distritación	A cargo de la distribución del presupuesto a partidos, con iniciativa legal y responsable de la distritación	A cargo de la distribución del presupuesto a partidos; sin iniciativa legal, pero responsable de la distritación desde 2008
Profesionalización: servicio profesional, transparencia, contraloría	Con SPE desde 1999. El órgano de transparencia se incorporó en 2008. La Contraloría existe desde 2003	Con SPE desde 1996. El órgano de transparencia no estuvo previsto en el periodo de estudio. La Contraloría surgió en 1999
Financiamiento	Sin capacidad para definir su propio presupuesto, pero sí para administrarlo con independencia	Sin capacidad para definir su propio presupuesto, pero sí para administrarlo con independencia

Fuente: elaboración propia.

En suma, la autonomía de los órganos electorales fue vulnerada en ambos casos en el lapso analizado; sin embargo, para ello se utilizaron los circuitos de decisión correspondientes y no fue por imposición del gobernador o del jefe de Gobierno. No obstante, dicha intervención partió del acuerdo de los partidos políticos (donde sorprende la colaboración de la oposición, quien

suele denostar al órgano por sus derrotas sistemáticas), mientras que los dos órganos electorales que se estudiaron no pudieron contrarrestar dicha interferencia a partir de su esquema institucional o de facultades.

Por lo anterior, en el IEEM y el IEDF se observaron grados de autonomía suficientes, aunque el asedio permanente de los partidos políticos los vulneró en reiteradas ocasiones; así, resulta necesario considerar las siguientes propuestas para mejorarlos:

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

Conclusiones

Los grados de autonomía

DE ACUERDO CON EL PLANTEAMIENTO de esta investigación, consideraremos de manera comparada el grado de autonomía de los dos institutos electorales medidos a través de las perspectivas jurídica y política. Luego del análisis de las reformas electorales hasta 2008, podemos observar que existió una tendencia a limitar la autonomía normativa de estos institutos: quitándoles facultades a ambos consejos generales, por la reducción de prerrogativas para determinar su financiamiento y por la creación de estructuras de dirección paralelas a dichos consejos.

Desde la perspectiva política, el deterioro fue más patente en el caso del Distrito Federal, por el sistema de partido predominante (y de gobiernos unificados, salvo en la II Legislatura), lo que dio lugar a una fuerte intromisión del jefe de Gobierno, principalmente de Andrés Manuel López Obrador. Además, este predominio comicial le permitió reservarse la nominación del mayor número de consejeros electorales, donde el cargo de consejero presidente se mantuvo en su poder. En el caso del Estado de México los problemas también fueron importantes, aunque la política negociadora se vio reflejada en la relación del partido en el gobierno con el IEEM.

En primer lugar, el largo periodo de gobiernos divididos obligó al PRI a buscar aliados en la definición de consejeros y

reformas electorales. Por lo anterior, el partido en el poder estuvo lejos de implementar una política maximalista en la designación de consejeros. Lo que causó el mayor golpe a la autonomía del Instituto fue un desempeño faccioso de los consejeros, ante lo cual el gobierno buscó una salida política, aunque al margen de lo que señalaba la normatividad.

En suma, los casos del IEDF y el IEEM mostraron que en el origen tenían autonomía suficiente, derivada de una normatividad que les aseguraba el desempeño de sus funciones. No obstante, con la evolución de su vida institucional, esos grados de autonomía disminuyeron de manera similar: en el caso del IEDF, principalmente debido a que López Obrador tuvo un gran interés en acotar la autonomía del Instituto a lo largo del primer Consejo General, ya que consideraba injustas las resoluciones en contra de su partido; en el IEEM, el principal problema fue la preponderancia de los partidos políticos, especialmente del PAN y del PRI, sobre la designación y la remoción de consejeros electorales, no así las decisiones del gobernador.¹

Por lo anterior, como primer hallazgo importante de este trabajo podemos señalar que debe matizarse la acusación relativa a que los gobernadores controlaban los órganos electorales locales; especialmente se debe tomar en cuenta el apoyo que tenían los mandatarios en el Congreso local, instancia en la que se definían las reformas a la ley electoral y la designación y la remoción de consejeros electorales. Es decir, en un contexto de gobierno unificado, el gobernador tenía incentivos para intentar cambios a la ley electoral para restarle autonomía al instituto comicial y quitarle atribuciones que redundaran en un organismo dócil (esto

¹ Al respecto, Méndez de Hoyos (2013, p. 54), quien consideró solamente la dimensión normativa, señaló que el IEDF tenía un mejor diseño institucional en el aspecto de la independencia, que calificó como alta, mientras que valoró la autonomía del IEEM como media, debido a que se diferenciaban en dos aspectos: en el IEDF los consejeros electorales duraban más del doble de tiempo que los legisladores locales, y la ALDF, por medio de sus dos terceras partes, decidía sobre la remoción de los consejeros electorales. En cuanto al partidismo y al profesionalismo, en ambos casos los señaló como medio.

ocurrió en el gobierno de López Obrador, aunque en el de Marcelo Ebrard no se replicó, debido a que el primero presentaba un comportamiento menos institucional y más beligerante).

Por su parte, en un contexto de gobierno dividido, el gobernador no tenía la capacidad de intentar controlar al órgano, ya que encontraba una oposición numerosa en el Legislativo, lo cual se puede observar en el Estado de México. Entonces, si bien hubo episodios de intromisión en la autoridad electoral local, éstos partieron de los partidos políticos, quienes consensaron reformas, así como la selección y la remoción de consejeros electorales, sin que el gobernador fuera una figura que reiteradamente entrara a cuestionar a dicha autoridad.

Del mismo modo, podemos comprobar la hipótesis relativa a que en ambos contextos se partió de un diseño institucional con autonomía normativa suficiente y que posteriormente fue disminuyendo a través de reformas electorales. En el mismo sentido, los episodios de tensión entre los institutos y los gobernadores y los partidos son muestra de la capacidad de los primeros para entrar en choque con una autoridad política, en lugar de sólo dejarse maniatar por ésta.

Así, la autonomía se ejerció en diversos momentos durante el periodo estudiado, aunque no como debería haber sido, y no siempre resultó bien librado el órgano electoral.

Sin embargo, retomando las posturas vertidas en las entrevistas respecto a la relación que los partidos y los gobernadores tenían con los institutos, es de destacar que muchos de los ex consejeros electorales señalaron que ésta no era de extrañarse, porque el diseño de los órganos electorales así lo establecía. Desde esta perspectiva, no puede desacreditarse el trabajo que realizaron los órganos electorales por la influencia de los partidos políticos, ya que este diseño fue fruto de una serie de luchas previas en las que los partidos de oposición no tenían acceso equitativo ni representantes en el órgano electoral.

Por otra parte, lo grave es que los partidos políticos exhibieron un comportamiento que trascendió el diseño legal y tendía

hacia el control de dichos entes, como estrategia para asegurarse hipotéticamente ventajas. Además, si bien las instituciones electorales evolucionaron de un contexto de control gubernamental a un modelo autónomo, lo cierto es que los actores políticos no lograron modificar sus prácticas y siguen excusando sus deficiencias por medio del descrédito al árbitro electoral.

Precisamente, durante el periodo analizado notamos que uno de los inconvenientes naturales de los órganos electorales era que se encontraban expuestos a las decisiones de los partidos políticos. La relación con los gobernadores parecía menos conflictiva, aunque dependía del tipo de sistema de partidos y de los niveles de compromiso democrático de los gobernadores (en su caso, jefe de Gobierno) y de los líderes de los partidos políticos, ya que esto redundaba en su confianza o en su cuestionamiento.

Luego del análisis de la autonomía del IEDF y el IEEM, la presente investigación contribuye en términos generales a dilucidar dicha característica en el lapso estudiado, no como un estatus jurídico, como se ha analizado principalmente, sino como un elemento huidizo y complejo. La autonomía es, sin duda, más una aspiración, un ideal; sin embargo, en la realidad vemos que han existido episodios de autonomía. No obstante, dada la naturaleza de los órganos electorales, es sumamente complejo demandar esa normalidad de episodios en contextos de falta de compromiso con la democracia, como el mexicano.

Por último, cabe mencionar que este trabajo tuvo limitaciones importantes que debemos reconocer para futuros análisis sobre el tema: primero, el concepto de autonomía, que, como se expuso antes, se trata más de un ideal, por lo que no se puede cuantificar ni considerar un aspecto de suma cero; segundo, la perspectiva política que se propuso encuentra restricciones, sobre todo porque en esta investigación se planteó un estudio diacrónico que no permite profundizar demasiado en los casos, esto explica por qué sólo se revisaron tres episodios de tensión entre partidos y gobierno por cada instituto; y, tercero, evidentemente el análisis sobre las votaciones del Consejo General se vislumbraba

como imprescindible; sin embargo, sólo se tuvo acceso a las actas de sesiones del Consejo General del IEDF, mientras que las del IEEM no se encuentran disponibles para consulta.

Finalmente, resulta necesario el estudio de la cultura política de los actores políticos en cada contexto; particularmente, de la opinión de los líderes partidistas sobre los institutos electorales, no sólo discursivamente o a través de entrevistas, sino evaluando su comportamiento en situaciones como: confianza o cuestionamiento de la imparcialidad del árbitro, aceptación o rechazo de resultados electorales, apoyo a iniciativas que limitan la autonomía de dichos órganos, entre otras.

Epílogo.
La reforma electoral de 2014

SIN DUDA, EL LECTOR TENDRÁ A BIEN cuestionar la pertinencia del estudio de la autonomía de los órganos electorales estatales luego de la reforma constitucional (*Diario Oficial de la Federación*, 2014) que llevó a la modificación de la ley electoral (publicada el 23 de mayo de 2014), en la cual se suprimió dicho estatus jurídico en todos los institutos locales. No obstante, cabe señalar que la presente investigación se planteó dos años antes de la reforma, cuando era imposible preverla. Sin embargo, este trabajo resulta de gran interés para el debate sobre las modificaciones en materia electoral —sin haber sido el objetivo principal—, dado que pone de relieve la inexactitud de la premisa que originó el semicentralismo electoral, nos referimos a la supuesta colonización de los institutos locales por los gobernadores.

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

Por otra parte, se deben tener en cuenta las implicaciones del cambio de un modelo de administración de las elecciones

federalizado a uno semicentralizado. En primer lugar, significa un retroceso al pacto federalista, debido a que se considera que los espacios locales son incapaces de conducir elecciones libres y justas y, por ello, la autoridad nacional se impone como una vía supuestamente eficaz. En segundo lugar, complejiza la función electoral, pues no se establece una atracción de la función de desarrollar elecciones en los espacios locales por parte del nuevo órgano comicial federal, sino que se indica que se podrá atraer cuando no existan condiciones (Legipe, art. 120). Lo dicho se convierte en un tema subjetivo que depende del lugar que ocupen las fuerzas políticas (oposición o gobierno) para demandar la intervención federal. En tercer lugar, se corre el riesgo de sobrecargar de responsabilidades al nuevo órgano comicial, lo cual puede significar el aumento de críticas en los espacios locales y federales en detrimento de la autoridad electoral.

Por lo anterior, consideramos que la supresión de la autonomía de los órganos electorales estatales y la posibilidad de atraer la organización de las elecciones representa una modificación sin argumentos sólidos que la sustenten. Por el contrario, la reforma, contenida en el Pacto por México, parece que ha sido una condición de los partidos de oposición al Gobierno Federal para respaldar las iniciativas de reformas impulsadas por el presidente de la república.¹ Lo dicho resulta riesgoso, pues los problemas que acarreará la mencionada reforma podrían redundar en la profundización de la pérdida de confianza en la organización de las elecciones a niveles federal y local.

¹ A pesar de que los tres principales partidos políticos estuvieron de acuerdo en el diagnóstico, fueron el PAN y el PRD quienes presentaron la propuesta y el partido en el gobierno la asumió como propia (véase Flores Díaz y Faustino Torres, 2014).

Fuentes de consulta

- Ackerman, John (2010). “Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina”. En Carol B. Arriaga y Jorge Carpizo (Coords.), *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa* (pp. 3-21). México: Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2834/2.pdf>
- Arellano Castro, Ricardo (2003). *El sistema político del Estado de México: surgimiento, consolidación y cambio*. Estado de México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Arranz Lara, Nuria (1999). “Relaciones entre los órganos electorales federales y los órganos electorales estatales en la normatividad electoral mexicana”. En Jesús Orozco Henríquez (Comp.), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI: memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral* (tomo II) (pp. 419-424). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Arreola Ayala, Álvaro (Coord.) (2003a). *Comportamiento político y tendencias electorales en el Estado de México*. Toluca, Estado de México: Instituto Electoral del Estado de México.
- Arreola Ayala, Álvaro (2003b). *Legislación electoral en el Estado de México, siglos XIX, XX y XXI* (tres tomos). Toluca, Estado de México: Instituto Electoral del Estado de México.
- Arrollo Ulloa, Ivabelle (2006). “El diseño del órgano electoral en Jalisco 1917-2005”. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Arzuaga, Javier y Vivero, Igor (2008). “Transición política y sistema electoral en el Estado de México (1996-2005)”. En Jacqueline Peschard (Coord.), *El federalismo electoral en México* (pp. 455-496). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo (2010). *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura insti-*

- tucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.
- Ayoub, Ayman; Dundas, Carl W.; Ellis, Andrew; Rukambe, Joram; Staino, Sara; y Wall, Alan (2006). *Electoral management design: The international IDEA handbook*. Recuperado de http://www.idea.int/publications/emd/upload/EMD_inlay_final.pdf
- Barajas Urbina, María Esperanza (2012). “La transformación del Instituto Federal Electoral, de un aparato del Estado mexicano a un órgano de representación partidista”. Tesina de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; y Woldenberg, José (1997). *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; y Woldenberg, José (2000). *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.
- Birch, Sarah (2007). *Electoral management bodies and the electoral integrity: Evidence from Eastern Europe and the former Soviet Union*. Inglaterra: Universidad de Essex.
- Bobbio, Norberto (2005). *Liberalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bovero, Michelangelo (2002). *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*. Madrid: Trotta.
- Cálame, Pierre (2006). *La ingeniería institucional: la confección y el funcionamiento de las instituciones*. París: Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza.
- Calleja Sánchez, Claudia Maribel (2007). *1996. La reforma política del Distrito Federal*. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Carta de Política Mexicana* (2013). “Crisis de los órganos autónomos, democracia en riesgo”, 564.
- Castelazo, José R. (Entrevistador) (2013, 18 de junio). “Organismos constitucionales autónomos” (Grabación). Re-

cuperado de http://www.inap.org.mx/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=137:podcast&catid=19&Itemid=435

- Castillo Sandoval, Jesús y Sánchez Fabián, José (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 Piñeiro (Coord.), *Las elecciones presidenciales 2012* (pp. 453-484). México: Instituto Electoral del Estado de México/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal (2000a, 11 de abril). “Acta 10-Ext-07-110400”. Recuperado de <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/act/2000/ACT-10-EXT-07-110400.pdf>
- Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal (2000b, 5 de julio). “ACT-33-EXT-27-050706”. Recuperado de <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/act/2006/ACT-33-EXT-27-050706.pdf>
- Consejo General del Instituto Federal Electoral (2008, 18 de enero). “CG08/2008. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica la integración del Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la Información”. Recuperado de norma.ine.mx/documents/27912/287613/2008_Acuerdo+del+Consejo+General+del+Instituto+Federal+Electoral+por+el+que+se+modifica+la+integración+del+Órgano+Garante+de+la+Transparencia+y+el+Acceso+a+la+Información/395a97ef-0acf-4ae8-8429-959c1f26eb8f
- Constant, Benjamin (1975). “De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”. *Anuario Jurídico*. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?I=2124>
- Corona Armenta, Gabriel (2007, abril-junio). “La experiencia de los gobiernos divididos en el Estado de México: un análisis a partir de los resultados electorales de 2005 y 2006”. *Apuntes Electorales*, 28, 11-26.

- Cortés, Nayeli (2005, 17 de mayo). “Revela Monreal quién lo informó”. *El Universal*, p. A10.
- Cortés, Nayeli y Martínez, Lourdes (2005, 19 de mayo). “Hoy renuncian los 7 consejeros”. *El Universal*, p. A10.
- Cruz González, René (2008, 18 de octubre). “Renuncia Isidro Cisneros al IEDF; le buscan sucesor”. *La Crónica*. Recuperado de <http://www.cronica.com.mx/notas/2008/391925.html>
- Dávila, Israel (2008, 25 de septiembre). “Un militante panista preside el Instituto Electoral del Edomex”. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2008/09/25index.php?section=estados&article=036nlest>
- Diario de Debates, H. Poder Legislativo del Estado de México* (1996, 16 de febrero). Secretaría de Asuntos Parlamentarios. Biblioteca José María Luis Mora.
- Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal* (1998a, 5 de noviembre). “Exposición de motivos iniciativa de código electoral presentada por Javier Ariel Hidalgo Ponce, diputado del PRD”. Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/diario-debates-204-1.html>
- Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal* (1998b, 17 de noviembre). “Exposición de motivos iniciativa de código electoral presentada por Irma Islas León, diputada del PAN”. Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/diario-debates-204-1.html>
- Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal* (1998c, 26 de noviembre). “Iniciativa de ley electoral para el Distrito Federal que presenta la diputada Sara Isabel Castellano Cortés, del Partido Verde Ecologista de México”. Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/diario-debates-204-1.html>
- Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal* (1998d, 3 de diciembre). “Iniciativa de ley electoral para el Distrito Federal que presenta el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional”. Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/diario-debates-204-1.html>

- Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal* (1998e, 3 de diciembre). “Iniciativa de ley electoral para el Distrito Federal que presenta el grupo parlamentario del Partido del Trabajo”. Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/diario-debates-204-1.html>
- Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal* (1998f, 15 de diciembre). “Exposición de motivos iniciativa de código electoral presentada por la Comisión de Participación Ciudadana”. Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/diario-debates-204-1.html>
- Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal* (1999a, 15 de enero). “Designación de los consejeros electorales del Instituto Electoral del Distrito Federal”. Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/diario-debates-204-1.html>
- Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal* (1999b, 24 de febrero). “Designación de un consejero propietario del Instituto Electoral del Distrito Federal”. Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/diario-debates-204-1.html>
- Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal* (2001, 27 de noviembre). “Acuerdo para llevar a cabo la toma de protesta de un consejero electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal”. Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/diario-debates-204-1.html>
- Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal* (2003a, 28 de octubre). “Exposición de motivos de la propuesta de reforma al código electoral del 28 de octubre de 2003”. Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/diario-debates-204-1.html>
- Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal* (2003b, 18 de noviembre). “Exposición de motivos de la propuesta de reforma al código electoral del 18 de noviembre de 2003”. Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/diario-debates-204-1.html>
- Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal* (2003c, 29 de noviembre). “Toma de protesta de la consejera María

Elena Hans Tirado, consejera electoral propietaria del Instituto Electoral del Distrito Federal”. Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/diario-debates-204-1.html>

Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2006, 12 de enero). “Toma de protesta de los consejeros del Instituto Electoral del Distrito Federal”. Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/diario-debates-204-1.html>

Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2008, 28 de octubre). “Acuerdo de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa por el que se designa a la ciudadana Beatriz Claudia Zavala Pérez para ocupar el cargo de consejera electoral del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal”. Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/diario-debates-204-1.html>

Diario Oficial de la Federación (1990a, 6 de abril). “Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4651333&fecha=06/04/1990

Diario Oficial de la Federación (1990b, 15 de agosto). Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/OA/IFE/Codigos/15081990.pdf>

Diario Oficial de la Federación (1993a, 3 de septiembre). “Decreto por el que se reforman los artículos 16, 19, 20 y 119 y se deroga la fracción XVIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_129_03sep93.pdf

Diario Oficial de la Federación (1993b, 24 de septiembre). “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”. Recuperado de <http://www.diputados.gob>

mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_ref03_24sep93_ima.pdf

Diario Oficial de la Federación (1994a, 19 de abril). “Decreto por el que se reforman los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4688022&fecha=19/04/1994

Diario Oficial de la Federación (1994b, 18 de mayo). “Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4696377&fecha=18/05/1994

Diario Oficial de la Federación (1996, 22 de agosto). “Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf

Diario Oficial de la Federación (1999, 26 de abril). “Acción de inconstitucionalidad 5/99”. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4947810&fecha=26/04/1999

Diario Oficial de la Federación (2002, 11 de junio). “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg/LFTAIPG_orig_11jun02.pdf

Diario Oficial de la Federación (2007, 13 de noviembre). “Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. https://www.google.com.mx/?gws_rd=ssl#q=DOF+13+de+noviembre+de+2007

Diario Oficial de la Federación (2008, 14 de enero). Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. http://norma.ife.org.mx/documents/27912/234587/2008_COFIPE.pdf/56e9c54e-2481-48f9-9122-a8231dc3806b

- Diario Oficial de la Federación* (2014, 10 de febrero). “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral”. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014
- Díaz Jiménez, Oniel y Vivero Ávila, Igor (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* (pp. 326-339). México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Duverger, Maurice (1976). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Duverger, Maurice (1996). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Duverger, Maurice (2001). “La influencia de los sistemas electorales en la vida política”. En Gabriel Almond, Robert Dahl, Anthony Downs, Maurice Duverger, David Easton, Seymour Lipset, *et al.*, *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pp. 37-76). Barcelona: Ariel.
- Easton, David (1969). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- El Sol de Toluca* (1998, 5 de diciembre). “El IEEM vacunando contra presiones de partidos”.
- El Universal* (2002, 3 de septiembre). “Tendrá Periférico un segundo piso”. Recuperado de archivo.eluniversal.com.mx/notas/90998.html
- Escrache, Joaquín (1851). *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=364>
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (1995, 3 de junio).
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (1999, 14 de octubre).
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (2008, 28 de abril).
- Estévez, Federico y Magar, Eric (2008). “Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Eviden-

- ce from Mexico's Federal Election Institute". *Electoral Studies*, 27, 257-271.
- Faustino Torres, Antonio (2012, otoño-invierno). "El régimen del partido hegemónico y las reformas electorales en México". *Gaceta de Ciencia Política*, 2, 107-125.
- Faustino Torres, Antonio (2014a, 20 de enero). Entrevista con el Mtro. José Woldenberg Karakowski, en Ciudad Universitaria, Coyoacán, Distrito Federal. Manuscrito no publicado.
- Faustino Torres, Antonio (2014b, 23 de enero). Entrevista con la Dra. Rosa María Mirón Lince, en Ciudad Universitaria, Coyoacán, Distrito Federal. Manuscrito no publicado.
- Faustino Torres, Antonio (2014c, 29 de enero). Entrevista con el Dr. Gabriel Corona Armenta, en Ciudad Universitaria, Coyoacán, Distrito Federal. Manuscrito no publicado.
- Faustino Torres, Antonio (2014d, 14 de marzo). Entrevista con el Mtro. Ruperto Retana Ramírez, en el IEEM, Estado de México. Manuscrito no publicado.
- Faustino Torres, Antonio (2014e, 19 de marzo). Entrevista con el Dr. Juan Francisco Reyes del Campillo, en la UAM-Xochimilco, Distrito Federal. Manuscrito no publicado.
- Faustino Torres, Antonio (2014f, 20 de marzo). Entrevista con el Mtro. Juan Carlos Villareal Martínez, en el IEEM, Estado de México. Manuscrito no publicado.
- Faustino Torres, Antonio (2014g, 3 de junio). Entrevista con el Dr. Álvaro Arreola Ayala, en Ciudad Universitaria, Coyoacán, Distrito Federal. Manuscrito no publicado.
- Flores Díaz, Jorge Gerardo y Faustino Torres, Antonio (2014, enero-junio). "Los órganos electorales estatales y la reforma política de 2013". *Apuntes Electorales*, 50, 129-159.
- Flores Vera, Juan Antonio; Jaramillo Aranza, Marianna; y Zamitiz Gamboa, Héctor (Coords.) (2010). *La actuación de los consejeros electorales del IFE: observación electoral 2009: informe*. México: Fundación Estado y Sociedad.

- Gaceta del Gobierno del Estado de México* (2002, 24 de mayo). “Decreto número 64”. Disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/periodico>
- Gaceta del Gobierno del Estado de México* (2003, 31 de diciembre). “Decreto número 19”. Disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/periodico>
- Gaceta del Gobierno del Estado de México* (2005, 21 de mayo). “Decreto número 131”. Disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/periodico>
- Gaceta del Gobierno del Estado de México* (2008a, 9 de mayo). “Decreto número 163”. Disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/periodico>
- Gaceta del Gobierno del Estado de México* (2008b, 1 de agosto). “Relación de consejeros electorales del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México”. Recuperado de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2008/ago014.pdf>
- Gaceta del Gobierno del Estado de México* (2008c, 10 de septiembre). Recuperado de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2008/sep103.pdf>
- Gaceta del Gobierno del Distrito Federal* (2001, 18 de enero). Recuperado de http://www.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/2001_enero_18_7.pdf
- Gaceta del Gobierno del Distrito Federal* (2008, 10 de enero). Recuperado de http://www.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/Enero07_10_250.pdf
- Gómez Tagle, Silvia (1998). “El reformismo electoral mexicano: límites y perspectivas”. *Estudios Sociológicos*, 46, 147-171.
- Gómez Tagle, Silvia y Valdés, Ma. Eugenia (Coords.) (2000). *La geografía del poder y las elecciones en México*. México: Instituto Federal Electoral/Plaza y Valdés.
- González Alvarado, Rocío (2008, 9 de septiembre). “Sorpresiva destitución de Isidro Cisneros como presidente del IEDF”. *La Jornada*.

- Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2008/09/09/index.php?sectium=capital&article=038nlcap>
- Goodin, Robert E. (2003). *Teoría del diseño institucional* (colección Ciencia Política). Barcelona: Gedisa.
- Hernández Becerra, Augusto (1989). *Diccionario electoral*. San José, Costa Rica: Capel.
- Herrera Montelongo, Judith (2008). “Repensar la democracia y la calidad de su ejercicio”. En Ignacio Gatica, Gisela Lazandázuri, Juan Reyes del Campillo, Ernesto Soto y Gerardo Zamora (Coords.), *Poder, actores e instituciones. Enfoques para su análisis* (pp. 125-153). México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Huchim May, Eduardo (2011). “Cinco desafíos del IFE y una discutible resolución”. En John Ackerman (Coord.), *Elecciones 2012: en busca de la equidad y la legalidad* (pp. 215-224). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México/Senado de la República-LXI Legislatura.
- Huerta, Violeta (2002, 24 de mayo). “Reelección en el Instituto Electoral”. *El Sol de Toluca*, pp. 1 y 4A.
- Huerta, Violeta (2004, 13 de enero). “Rendirán protesta los integrantes del Consejo General del IEEM”. *El Sol de Toluca*, p. 10A.
- Huerta, Violeta (2005, 22 de mayo). “Estrena IEEM consejeros”. *El Sol de Toluca*, p. 1 y 4A.
- 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 María Leoba Castañeda, Luis J. Molina Piñeiro y José Fernando Ojesto (Coords.), *Las elecciones presidenciales 2012* (pp. 413-452). México: Instituto Electoral del Estado de México/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Huntington, Samuel (1974). *La tercera ola: democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aires: Paidós.

- Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (2008, 22 de mayo). “Versión estenográfica de la mesa de análisis ‘Transparencia electoral e historia 1988-2008 avances y retrocesos’, celebrada en el anfiteatro Simón Bolívar del Antiguo Colegio de San Ildefonso de la Ciudad de México”. Recuperado de www.infodf.org.mx/iaipdf/extra/2008/electoral/mesa2.pdf
- Jaramillo, Juan (2007). “Los órganos electorales supremos”. En Dieter Nohlen, Jesús Orozco, José Thompson y Daniel Zovatto (Comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 336-371). México: Fondo de Cultura Económica.
- Jiménez Sánchez, Octavio (2000). “La institucionalización de la competencia política y electoral del Distrito Federal 1996-2000”. Tesina de Licenciatura en Ciencia Política, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Lázaro, Juan y Saúl, Lilia (2005, 14 de mayo). “Renuncia de Monreal”. *El Universal*. Recuperado de <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/125093.html>
- Lizcano Ramírez, Francisco y Retana Ramírez, Ruperto (2010). *Estado de México y democracia en los albores del siglo XXI*. Toluca: Instituto Electoral del Estado de México/Universidad Autónoma del Estado de México.
- Llanos Samaniego, Raúl (1999, 19 de enero). “Rinden protesta nueve magistrados y ocho consejeros electorales del DF”. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/1999/01/19/rinden.html>
- Llanos Samaniego, Raúl (2002, 1 de julio). “Califica el consejero electoral Eduardo Huchim de irresponsable la actitud de López Obrador”. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2002/07/01/035n1cap.php?origen=capital.html>
- Llanos Samaniego, Raúl y Romero Sánchez, Gabriela (2003, 26 de septiembre). “Avalan actuación del IEDF legisladores de oposición”. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2003/09/26/044n1cap.php?origen=capital.php&fly=1>

- López Montiel, Gustavo (2009). “La construcción de la democracia desde los organismos electorales en México”. En Gustavo López Montiel (Coord.), *Los procesos electorales desde la perspectiva local. Trayectorias, retos y aportaciones de los organismos estatales electorales y del Distrito Federal* (colección Sinergia, núm. 9) (pp. 81-102). México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- López-Pintor, Rafael (2000). *Electoral management bodies as institutions of governance*. Nueva York: United Nations Development Programme.
- López-Pintor, Rafael (2004). *Administración electoral y consolidación democrática*. Lima: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Loza Otero, Nicolás y Méndez de Hoyos, Irma (Coords.) (2013). *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*. México: Flacso.
- Martínez, Lourdes (2005, 17 de mayo). “Solicita Congreso auditoría al IEEM”. *El Universal*. p. A10.
- Méndez de Hoyos, Irma (2010). “Política electoral e independencia en la organización de las elecciones: el Instituto Federal Electoral”. En José Luis Méndez (Coord.), *Políticas públicas* (colección Los Grandes Problemas de México, vol. XIII) (pp. 379-409). México: El Colegio de México.
- Méndez de Hoyos, Irma (2013). “Los órganos de administración electoral y la calidad de las elecciones locales en México: un análisis de los institutos electorales estatales”. En Nicolás Loza Otero e Irma Méndez de Hoyos (Coords.), *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*. México: Flacso.
- Meny, Ives (2006). “Las políticas del mimetismo institucional”. *Política y Gobierno*, 1, 5-28.
- Meyer, Lorenzo (2007, 21 de octubre). “El Congreso no puede fallar”. *Reforma*. Recuperado de <http://reforma.vlex.com.mx/vid/congreso-no-puede-fallar-201965719>

- Mirón Lince, Rosa María (2001). “2 de julio en el Distrito Federal: el desempeño electoral de los partidos políticos”. En Yolanda Meyenberg (Coord.), *El 2 de julio: reflexiones posteriores* (pp. 363-393). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Universidad Autónoma Metropolitana/Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mirón Lince, Rosa María (2007). “La IV Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el gobierno de la ciudad”. En Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (Coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo* (pp. 507-530). México: Universidad Autónoma Metropolitana/Universidad de Colima/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados.
- Mirón Lince, Rosa María (2008). “El Código Electoral del Distrito Federal: ¿legislación a la medida?”. En Jacqueline Peschard (Coord.), *El federalismo electoral en México* (pp. 259-308). México: Miguel Ángel Porrúa/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mirón Lince, Rosa María (2011a). *Democracia en clave electoral: la ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Mirón Lince, Rosa María (2011b). “La compleja autonomía del Instituto Electoral del Distrito Federal”. En Francisco Revelles Vázquez (Coord.), *Los partidos políticos en el Distrito Federal: avances, estancamientos y retrocesos* (pp. 419-442). México: Gernika/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Montaño, Teresa (2010, 26 de junio). “Restituyen a consejero del IEEM”. *El Universal*. Recuperado de <http://movil.eluniversaledomex.mx/home/nota4358.html>
- Morales, Rodrigo (2003). “La inviabilidad de la conformación de los instrumentos electorales para el Distrito Federal”. En *Memoria del ciclo de mesas redondas competencia política, geografía electoral y registros de población* (pp. 103-119). México: Instituto Federal del Distrito Federal.

- Moreno Ramírez, Ileana (2005). *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*. México: Porrúa.
- Morlino, Leonardo (2005). *Democracia y democratizaciones*. México: Ediciones Cepcom.
- Nohlen, Dieter (1997). *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter (2007). *Instituciones políticas en su contexto. Las virtudes del método comparativo*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores.
- North, Douglas (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Pacto por México (2012, 2 de diciembre). Recuperado de <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Par-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf>
- Pastor, Robert A. (2007). “El papel de la administración electoral en las transiciones democráticas: implicaciones para la política y la investigación”. En Todd Eisenstadt y Luis Miguel Rionda (Coords), *Democracia observada: las instituciones electorales locales en México* (pp. 3-40). México: Universidad de Guanajuato.
- Peschard, Jacqueline (Coord.) (2008). *El federalismo electoral en México*. México: Miguel Ángel Porrúa/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Proceso* (2006, abril). 19, p. 36.
- Rae, Douglas (2005). “La ley electoral como un instrumento político”. *Zona Abierta*, 110-111, 87-104.
- Reveles Vázquez, Francisco (2008). *Partidos políticos en México. Apuntes teóricos*. México: Gernika.
- Reveles Vázquez, Francisco (2009, noviembre). “Repensando el papel de los órganos electorales en el proceso de democratización en México”. *Revista Sinergia*, 9, 51-80.
- Reveles Vázquez, Francisco (2011). “Epílogo: el sistema de partidos dominante en el Distrito Federal”. En Francisco Reveles Vázquez (Coord.), *Los partidos políticos en el Distrito Federal*:

- avances, estancamientos y retrocesos*. México: Gernika/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rodríguez Araujo, Octavio y Sirvent, Carlos (2005). *Instituciones electorales y partidos políticos en México*. México: Jorale Editores.
- Romero Flores, Gabriel (2000, 13 de abril). “Falsas, las pruebas: López Obrador”. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2000/04/13/desde.html>
- Romero Sánchez, Gabriela (2000, 10 de septiembre). “Revocan a Alianza por el Cambio la cláusula de gobernabilidad”. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2000/09/10/024n1cap.html>
- Romero Flores, Gabriela (2002, 6 de junio). “Duda consejero electoral que se puedan realizar dos plebiscitos este año, como plantea López Obrador”. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2002/06/06/045n1cap.php?origen=capital.html>
- Rosas, Guillermo (2010). “Trust in elections and the institutional of electoral authorities: Evidence from Latin America”. *Electoral Studies*, 29.
- 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). Toluca, Estado de México: Instituto Electoral del Estado de México.
- Sartori, Giovanni (1989). *Teoría de la democracia. Los problemas clásicos*. Alianza: México.
- Sartori, Giovanni (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Sartori, Giovanni (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Schumpeter, Joseph (1947). *Capitalism, socialism and democracy*. Nueva York: Harper.
- Sirvent Gutiérrez, Carlos (2001). “La reforma política del Distrito Federal”. En José Fernández Santillán, Fernando Escalante, Alicia Ziccardi, Pablo Javier Becerra y Carlos Sirvent (Eds.),

- Análisis y perspectiva de la reforma política del Distrito Federal* (pp. 155-167). México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Sirvent, Carlos (2007). “Las instituciones electorales a prueba: reformas pendientes”. En Jacqueline Peschard (Coord.), *2 de julio. Reflexiones y alternativas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Soto Bernal, Rosalío (1996, 30 de marzo). “Nombran a 6 consejeros electorales, Votación unánime”. *El Sol de Toluca*, pp. 1 y 4A.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2011, abril). *Autoridades electorales en México. Manual del participante*. Recuperado de http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual_autoridades.pdf
- Ugalde Calderón, Filiberto Valentín (2010). “Órganos constitucionales autónomos”. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, 253-264.
- 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.
- Urruty Navatta, Carlos Alberto (2007, primer semestre). “La importancia de los organismos electorales”. *Revista de Derecho Electoral*, 3.
- Valdés Vega, María Eugenia (1997). “Distrito Federal”. En Silvia Gómez Tagle (Coord.), *1994. Las elecciones en los estados* (pp. 231-250). México: La Jornada/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vidal de la Rosa, Godofredo (2012, enero-abril). “Teoría democrática. Joseph Schumpeter y la síntesis moderna”. *Argumentos*, 62, 177-199.
- Villarreal Martínez, Juan Carlos (2012). *Participación y resultados electorales en el Estado de México de 1996-2012*. Toluca, Estado de México: Instituto Electoral del Estado de México.
- Villarreal Martínez, Juan Carlos (2013). *La formación y características de la élite política priista contemporánea: el caso del Estado*

de México (1996-2012): Toluca, Estado de México: Instituto Electoral del Estado de México.

Weber, Max (1994). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

www.aldf.gob.mx/

www.cddiputados.gob.mx/

www.iedf.org.mx/

www.ieem.org.mx/

Cuadro 1
Clasificación de 155 países en las diferentes regiones del mundo según tipo de administración electoral (2004)

Tipo de administración electoral	Norteamérica y Europa Occidental (21 países)	Latinoamérica y el Caribe (33 países)	Asia y Pacífico (35 países)	Oriente Medio y Magreb (11 países)	Europa del Este y Central (20 países)	África subsahariana (35 países)
El gobierno administra las elecciones (24 países)	Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo, Irlanda, Suiza, E.E. U.U. (siete)	Anigua y Barbuda, Aruba, Granada, San Vicente (cuatro)	Islas Marshall, Micronesia, Palau, Singapur, Tonga, Tuvalu (seis)	Chipre, Jordania, Líbano, Túnez (cuatro)		Burundi, Congo, Seychelles (tres)
El gobierno administra las elecciones bajo supervisión de una comisión (42 países)	Austria, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Noruega, Portugal, España, Holanda, Reino Unido, Suecia (11)	Argentina, Bahamas, Guayana, Jamaica, Islas Vírgenes (cinco)	Japón, Nueva Zelanda (dos)	Argelia, Egipto, Israel, Marruecos, Turquía (cinco)	Albania, Croacia, República Checa, Hungría, Rumanía, Eslovaquia (seis)	Benín, Burkina Faso, Camerún, Cabo Verde, Chad, Costa de Marfil, Gabón, Guinea (Conakry), Madagascar, Mauricio, Nigeria, Senegal, Zimbawe (13)

Tipo de administración electoral	Norteamérica y Europa Occidental (21 países)	Latinoamérica y el Caribe (33 países)	Asia y Pacífico (35 países)	Oriente Medio y Magreb (11 países)	Europa del Este y Central (20 países)	África subsahariana (35 países)
Una comisión electoral independiente tiene todas las competencias sobre las elecciones (89 países)	Canadá, Islandia, Malta (tres)	Belice, Bolivia, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Puerto Rico, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela, Barbados, Chile, Colombia, Perú (24)	Afganistán, Armenia, Azerbaiyán, Australia, Bangladesh, Camboya, Fiji, Hong Kong, India, Indonesia, Kazajistán, Kiribati, Kirguzistán, Malasia, Mongolia, Nepal, Pakistán, Filipinas, Papúa Nueva Guinea, República de Corea, Samoa, Islas Salomón, Sri Lanka, Tailandia, Taiwán, Tadjikistán, Vanuatu (28)	Yemen, West Bank/Gaza (dos)	Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Estonia, Georgia, Kosovo, Latvia, Lituania, Macedonia, Moldova, Polonia, Rusia, Serbia, Eslovenia, Ucrania (14)	Angola, República Centroafricana, Etiopía, Ghana, Guinea-Bissau, Kenia, Lesoto, Liberia, Malawi, Mali, Namibia, Sao Tome-Príncipe, Sierra Leona, Suráfrica, Tanzania, Uganda, Zambia, Botswana, Mozambique (19)

Fuente: Rafael López-Pintor (2004, p. 46).

Cuadro 2
Diseño institucional del IEDF, 1999-2008

Año	Ubicación dentro del Estado	Autonomía política	Autonomía financiera	Autonomía jurídica (reglamenta la ley electoral)	Autonomía administrativa
1999	Organismo público dotado de personalidad jurídica (CEDE, art. 52)	El Consejo General era integrado por las propuestas que surgían de los grupos parlamentarios, sin influencia del jefe de Gobierno (CEDE, art. 55)	El consejero presidente sometía a consideración del Consejo el proyecto de presupuesto para su aprobación. (CEDE, art. 71, j y k)	Sí (CEDE, art. 60, t)	Sí (CEDE, art. 60, a)
2003a	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sí (art. 60, XXVI)	Sin modificaciones
2003b	Sin modificaciones	Sin modificaciones	La Junta Ejecutiva proponía al Consejo General el anteproyecto de presupuesto (art. 74 bis)	Sin modificaciones	Sin modificaciones
2005	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sí (art. 60, XXVII)	Sin modificaciones
2008	Sin modificaciones (art. 86)	Elegido por la Asamblea Legislativa por medio de una convocatoria pública (art. 89)	La Junta Ejecutiva proponía al Consejo General el anteproyecto de presupuesto (art. 108, IX)	Sí (art. 95, a, b y c)	Sí (art. 95, a, b y c)

Fuente: elaboración propia con base en los códigos electorales del Distrito Federal.

Cuadro 3 Integración del Consejo General del IEDF, 1999-2008

Año	Número de consejeros electorales	Entidad nominadora	Entidad que aprobaba las propuestas	Mayoría especial para el nombramiento	Duración del encargo	Organismo que podía remover a los consejeros
1999	Un consejero presidente y seis consejeros electorales (CEDF, art. 55)	Grupos parlamentarios de la ALDF (CEDF, art. 55, I)	ALDF (CEDF, art. 55, I)	Dos terceras partes de la ALDF, y por sorteo si después de tres rondas de votaciones no se llegaba a acuerdo (CEDF, art. 55, I)	Siete 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 mencionaba que sería resultado de una amplia consulta pública (art. 89)	ALDF (art. 89)	Se añadió que serían elegidos de manera escalonada y que no podrían designarse más de cuatro de un mismo género (art. 89)	Siete años (art. 89)	La ALDF, por el voto de las dos terceras partes (art. 92, V)

Fuente: elaboración propia con base en los códigos electorales del Distrito Federal.

Cuadro 4
Requisitos de elegibilidad de los consejeros electorales del IEDF, 1999-2008

Año	Experiencia en materia político-electoral	No haber sido candidato a cargo alguno de elección popular	No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político	No haber sido servidor público	¿Prohibía la actividad política a sus miembros?
1999	Título profesional y experiencia en materia político-electoral (CEDF, art. 56, d)	Cinco años anteriores a la designación (CEDF, art. 56, h)	Cinco años anteriores a la designación (CEDF, art. 56, g)	Un 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)	Un año anterior a la designación (art. 56, h)	Tres años anteriores a la designación (art. 56, g)	Sin modificaciones	Sin modificaciones
2003b	Poseer al día de la designación título profesional o formación equivalente, y tener conocimientos acreditables en la materia político-electoral (CEDF, art. 56, d)	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones
2005	Título profesional con un año de anterioridad al nombramiento y conocimientos acreditables en la materia político-electoral (CEDF, art. 56, d)	Cinco años anteriores a la designación (CEDF, art. 56, h)	Cinco años inmediatos anteriores a la designación (CEDF, art. 56, g)	Tres años anteriores a la designación (CEDF, art. 56, j)	Sí (CEDF, art. 57, a)

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	¿Prohibía la actividad política a sus miembros?
2008	Título profesional con cinco años de anterioridad al nombramiento y conocimientos acreditables en la materia político-electoral (CEDF, art. 90, IV)	Sin modificaciones (CEDF, art. 90, VIII)	Sin modificaciones (CEDF, art. 90, VII)	Cinco años anteriores a la designación (CEDF, art. 90, X)	Sí (CEDF, art. 92, I)

Fuente: elaboración propia con base en los códigos electorales del Distrito Federal.

Cuadro 5
Facultades del Consejo General del IEDE, 1999-2008

Año	¿Reglamentaba la ley electoral?	¿Tenía iniciativa legal?	¿Tenía facultad de distrización?	¿Otorgaba o extinguió personería a partidos políticos?	¿Decidía sobre conflictos internos de los partidos políticos?	¿Controlaba o participaba en el control de las finanzas de los partidos?
1999	Sí (CEDE, art. 60, t)	Sí (CEDE, art. 60, s)	Sí (CEDE, art. 60, e)	Sí (CEDE, art. 60, g)	No	Sí (CEDE, art. 30)
2003a	Sí (CEDE, art. 60, I)	Sí (CEDE, art. 60, XXV)	Sí (CEDE, art. 60, V)	Sí (CEDE, art. 60, XIII)	No	Sin modificaciones
2003b	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	No	Sin modificaciones
2005	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sí (CEDE, art. 60, V)	Sí (CEDE, art. 60, XIII)	No	Sin modificaciones
2008	Sí (CEDE, art. 95, a, b y c)	Sí (CEDE, art. 95, III)	Sí (CEDE, art. 95, XV)	Sí (CEDE, art. 95, XVI y XVII)	No	Sí (CEDE, art. 95, XVIII)

Fuente: elaboración propia con base en los códigos electorales del Distrito Federal.

Cuadro 6
Profesionalización en el IEDF, 1999-2008

Año	Servicio Profesional Electoral	Contraloría (dependiente de)	Órgano de transparencia
1999	Sí (CEDF, art. 64, c)	No contemplado	No contemplado
2003a	Sí (CEDF, art. 79)	Se crea la Contraloría (CEDF, art. 54, c)	No contemplado
2003b	Sin cambio	Sin cambio	No contemplado
2005	Sí (CEDF, art. 68)	Sin cambio	No contemplado
2008	El Consejo General (CEDF, art. 97, II)	El Consejo General (CEDF, art. 122)	El Consejo General (CEDF, art. 97, VI)

Fuente: elaboración propia con base en los códigos electorales del Distrito Federal.

Cuadro 7
Diseño institucional del IEEM, 1996-2008

Año	Ubicación dentro del Estado	Autonomía política	Autonomía financiera	Autonomía jurídica (reglamenta la ley electoral)	Autonomía administrativa
1995-1996	Organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios (CPELSM, art. 11; CEEM, art. 86)	Representación del Poder Legislativo y consejeros electorales designados por la Legislatura; el gobernador proponía al presidente del Consejo (CEEM, art. 86)	El Consejo General aprobaba el anteproyecto de presupuesto de egresos del Instituto, elaborado por el presidente del Consejo. Una vez aprobado, era puesto a consideración del titular del Poder Ejecutivo (CEEM, arts. 95 y 96)	Expedir los reglamentos interiores que fueran necesarios para el buen funcionamiento del Instituto (CEEM, art. 95, I)	Expedir los reglamentos interiores que fueran necesarios para el buen funcionamiento del Instituto (CEEM, art. 95, I)
1998	Organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto Electoral del Estado de México (CPELSM, art. 11)	Todos los consejeros eran propuestos por las fracciones legislativas. Asimismo, desaparecieron los consejeros del Poder Legislativo (CEEM, art. 86)	Sin modificaciones (CEEM, art. 95, XXV)	Expedir el estatuto del Servicio Profesional Electoral y los reglamentos interiores que fueran necesarios para el buen funcionamiento del Instituto (CEEM, art. 95, I)	Expedir el estatuto del Servicio Profesional Electoral y los reglamentos interiores que fueran necesarios para el buen funcionamiento del Instituto (CEEM, art. 95, I)

Año	Ubicación dentro del Estado	Autonomía política	Autonomía financiera	Autonomía jurídica (reglamenta la ley electoral)	Autonomía administrativa
1999	(CPELSM, art. 11; CEEM, art. 85)	Sin modificaciones	Sin modificaciones (CEEM, art. 95, XXX)	Sin modificaciones	Sin modificaciones
2008	Sin modificaciones	Sin modificaciones	(CEEM, art. 95, XXVI)	Expedir los reglamentos interiores, así como los programas, los lineamientos y las demás disposiciones que fueran necesarios para el buen funcionamiento del Instituto (CEEM, art. 95, I)	Expedir los reglamentos interiores, así como los programas, los lineamientos y las demás disposiciones que fueran necesarios para el buen funcionamiento del Instituto (CEEM, art. 95, I)

Fuente: elaboración propia con base en los códigos electorales del Estado de México.

Cuadro 8

Integración del Consejo General del IEEM, 1996-2008

Año	Número de consejeros electorales	Entidad nominadora	Entidad que aprobaba las propuestas	Mayoría especial para el nombramiento	Duración del encargo	Organismo que podía remover a los consejeros
1995-1996	Un presidente, cuatro consejeros del Poder Legislativo y seis consejeros electorales (CEEM, art. 86)	El gobernador ponía al consejero presidente y los demás eran 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 determinarí 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 mismo, el Tribunal determinarí la remoción de alguno de los consejeros (CEEM, art. 136)
1998	Un presidente y seis consejeros electorales (CPELSM, art. 11; CEEM, art. 86)	Fracciones legislativas (CPELSM, art. 11; CEEM, art. 86)	Se mantuvo igual pero se elevó a rango constitucional (CPELSM, art. 11; CEEM, art. 86)	Se mantuvo igual pero se elevó a rango constitucional (CPELSM, art. 11; CEEM, art. 86)	Se mantuvo igual pero se elevó a rango constitucional (CPELSM, art. 11; CEEM, art. 86)	Sin modificaciones

Año	Número de consejeros electorales	Entidad nominadora	Entidad que aprobaba las propuestas	Mayoría especial para el nombramiento	Duración del encargo	Organismo que podía remover a los consejeros
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 mismo, el Tribunal determinarí la remoción de alguno de los consejeros (CEEM, art. 136)
2008	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	El consejero presidente y los consejeros electorales durarían en su cargo cuatro años y podrían ser reelectos hasta por un periodo más (CPELMS, art. 11; CEEM, art. 86)	La Legislatura del estado, mediante juicio político (CEEM, art. 136)

Fuente: elaboración propia con base en los códigos electorales del Estado de México.

Cuadro 9
Requisitos de elegibilidad de los consejeros electorales del IEEM, 1996-2008

Año	Experiencia en materia político-electoral	No haber sido candidato a cargo alguno de elección popular	No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político	No haber sido servidor público	¿Prohibía la actividad política a sus miembros?
1995-1996	Poser 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 (CEEM, 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	No haber sido titular de secretaría del Poder Ejecutivo del estado ni procurador General de Justicia o subsecretario, a menos que se separara de su cargo con dos años de anticipación al día de su nombramiento (art. 88, XI)	Sin modificaciones

Fuente: elaboración propia con base en los códigos electorales del Estado de México.

Cuadro 10
Facultades del Consejo General del IEEM, 1996-2008

Año	¿Reglamentaba la ley electoral?	¿Tenía iniciativa legal?	¿Tenía facultad de distrutación?	¿Otorgaba o extinguió personería a partidos políticos?	¿Decidía sobre conflictos internos de los partidos políticos?	¿Controlaba o participaba en el control de las finanzas de los partidos?
1995-1996	Sí (CEEM, art. 95, I)	No	Sí (CEEM, art. 95, XXVIII)	Sí (CEEM, art. 95, VIII)	No	Sí (CEEM, art. 95, XIII)
1998	Sin modificaciones	No	Sin modificaciones	Sin modificaciones	No	Sin modificaciones
1999	Sin modificaciones	No	Sí (CEEM, art. 95, XXXVI)	Sí (CEEM, art. 95, XIII)	No	Sí (CEEM, art. 95, XVII)
2008	Sin modificaciones	No	Se elevaba a rango constitucional (CPPELSM, art. 11; CEEM, art. 95, XXXI)	Sí (CEEM, art. 95, IX)	No	Se mantenía igual pero se elevaba a rango constitucional (CPPELSM, art. 11; CEEM, art. 95, VIII)

Fuente: elaboración propia con base en los códigos electorales del Estado de México.

Cuadro 11
Profesionalización en el IEEM, 1996-2008

Año	Servicio Profesional Electoral	Contraloría (dependiente de)	Órgano de transparencia
1995-1996	Los órganos electorales dispondrían del personal calificado necesario para prestar el Servicio Profesional Electoral (CPELSM, art. 82)	No	No
1998	Para el desempeño de sus actividades, el Instituto contaría con el personal calificado necesario para prestar el Servicio Profesional Electoral (CEEM, art. 82)	No	No
1999	Sin modificaciones	La Unidad de Contraloría Interna estaría adscrita al Consejo General (CEEM, art. 351)	No
2008	Sin modificaciones	Contraloría adscrita al Consejo General, con autonomía de gestión e independencia técnica en el ejercicio de sus atribuciones. El contralor sería elegido por la Legislatura local a propuesta del Consejo General (CPELSM, art. 11; CEEM, art. 103)	No

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

Resoluciones del Consejo General del IEDF: sanciones, asignación de diputados de RP y denuncias y quejas interpartidistas

Cuadro 12

Total de actas del Consejo General del IEDF, 1999-2008

Número de sanciones del IEDF a partidos	85	71 por unanimidad	14 divididas	Una no aprobada
Acuerdos sobre asignación de diputados de RP	Tres	Dos por unanimidad	Uno no se votó	
Denuncias y quejas interpartidistas	26	Seis por unanimidad	20 divididas	Nueve no aprobadas

Fuente: elaboración propia a partir de las actas del Consejo General del IEDF.

Cuadro 13

Número de sanciones por partido político en el IEDF, 1999-2008

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

* No se contabilizan en el total las sanciones no aprobadas.

Fuente: elaboración propia a partir de las actas del Consejo General del IEDF.

Cuadro 14

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

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

Fuente: elaboración propia a partir de las actas del Consejo General del IEDF.

Cuadro 15**Número de denuncias interpartidistas en el IEDF, 1999-2008**

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

* No se contabilizan en el total las sanciones no aprobadas.

Fuente: elaboración propia a partir de las actas del Consejo General del IEDF.

Modelo de entrevista

Estructura

Cinco ejes:

- Selección de consejeros
- Injerencias de partidos y gobiernos versus autonomía
- Facultades
- Profesionalización
- Financiamiento

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

Selección de consejeros

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

Injerencias de partidos y gobiernos versus autonomía

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

Facultades

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

Profesionalización

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

Financiamiento

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

Antonio Faustino Torres

ES LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS y Administración Pública y maestro en Estudios Políticos y Sociales por la UNAM, en donde ha fungido como profesor adjunto de las materias Partidos Políticos y Sistemas Electorales, y Seminario de Investigación. Además, ha participado por más de cinco años como colaborador en proyectos de investigación auspiciados por la Dirección de Asuntos del Personal Académico de la UNAM.

Ha sido distinguido con diversos premios en concursos convocados por instituciones públicas y universidades: ganador en el V Concurso de Ensayo Político “Carlos Sirvent Gutiérrez”, organizado por el Centro de Estudios Políticos de la FCPyS-UNAM (el 8 de octubre de 2013); primer lugar en el XV Certamen de Ensayo Político organizado por la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (el 9 de octubre de 2014); tercer lugar del XVII Certamen Estatal de Investigación y Ensayo Político organizado por el Instituto Electoral del Estado de México, en la categoría tesis-investigación (10 de diciembre de 2014); mención honorífica en el IV Concurso de Ensayo del Canal del Congreso (26 de mayo 2015).

Es autor de diversos artículos publicados en revistas especializadas sobre temas político-electorales, así como también ha sido ponente en congresos nacionales e internacionales de ciencia política.



JUNTA GENERAL

Lic. Pedro Zamudio Godínez
CONSEJERO PRESIDENTE

Mtro. Francisco Javier López Corral
SECRETARIO EJECUTIVO

Lic. Víctor Hugo Cántora Vilchis
DIRECTOR DE ORGANIZACIÓN

Dr. Francisco Javier Jiménez Jurado
DIRECTOR DE PARTIDOS POLÍTICOS

Mtra. Liliana Martínez Garnica
DIRECTORA DE CAPACITACIÓN

Lic. José Mondragón Pedrero
DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN

Mtra. Rocío Martínez Bastida
DIRECTORA JURÍDICO-CONSULTIVA

Mtro. Ruperto Retana Ramírez
CONTRALOR GENERAL

Mtra. María Verónica Veloz Valencia
JEFA DE LA UNIDAD DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Dr. Juan José Rivaud Gallardo
JEFE DE LA UNIDAD DE INFORMÁTICA Y ESTADÍSTICA

Dr. Igor Vivero Ávila
TITULAR DEL CENTRO DE FORMACIÓN Y
DOCUMENTACIÓN ELECTORAL

C. P. Luis Samuel Camacho Rojas
TITULAR DE LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN

Lic. Mariana Macedo Macedo
TITULAR DE LA UNIDAD TÉCNICA PARA LA OPERACIÓN Y ADMINISTRACIÓN
DE PERSONAL ELECTORAL EN ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

COMITÉ EDITORIAL

PRESIDENTE

Lic. Pedro Zamudio Godínez

INTEGRANTES

Mtro. Francisco Javier López Corral

Dr. Víctor Manuel Alarcón Olguín

Dra. Guillermina Díaz Pérez

Dra. Rosa María Mirón Lince

Dra. Iliana Rodríguez Santibáñez

Dr. Jaime A. Vela del Río

SECRETARIO TÉCNICO

Dr. Igor Vivero Ávila

SUBDIRECTORA DE DOCUMENTACIÓN Y PROMOCIÓN EDITORIAL

Ana Llely Reyes Pérez

ÁREA DE PROMOCIÓN EDITORIAL

Jorge Armando Becerril Sánchez

María Guadalupe Bernal Martínez

Diseño gráfico y editorial

Tania López Reyes

Luther Fabián Chávez Esteban

Azálea Eguía Saldaña

Marisol Aguilar Hernández

Isabel Núñez Garduño

Editorial



Serie
Investigaciones
Jurídicas y Político-Electorales

La primera edición de ***Los órganos electorales administrativos en México y los problemas de su autonomía: los casos del IEDF y el IEEM*** se terminó de imprimir en mayo de 2016 en los talleres de Grupo Editorial Jano S. A. de C. V., ubicados en Sebastián Lerdo de Tejada pte. 904, esq. con Agustín Millán, col. Electricistas Locales.

La edición estuvo a cargo del Área de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 2000 ejemplares.

En la formación se utilizaron las fuentes *ITC New Baskerville*, diseñada por John Baskerville, y *Bookman Old Style*, diseñada por Morris Fuller Benton.

Publicación de distribución gratuita