



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DEBILIDAD DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES: EL CASO DE LOS
ORGANISMOS ELECTORALES ADMINISTRATIVOS (2000-2013)

TESIS QUE PRESENTA

ADRIANA PAULINA SOLANO RADILLA

2123802597

PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN ESTUDIOS SOCIALES
PROCESOS POLÍTICOS

DIRECTORA: DRA. CITLALI VILLAFRANCO ROBLES

JURADOS: DR. LUIS EDUARDO MEDINA TORRES

MTRO. FIDEL MARTÍNEZ ORTEGA

IZTAPALAPA, D.F., OCTUBRE, 2015.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE EXAMEN DE GRADO

No. 00166

Matricula: 2123802597

DEBILIDAD DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES: EL CASO DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES ADMINISTRATIVOS (2000-2013)

En México, D.F., se presentaron a las 11:00 horas del día 26 del mes de octubre del año 2015 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DR. LUIS EDUARDO MEDINA TORRES
MTRO. FIDEL MARTINEZ ORTEGA
DRA. CITLALI VILAFRANCO ROBLES

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretaria la última, se reunieron para proceder al Examen de Grado cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

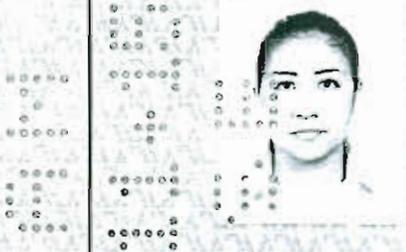
MAESTRA EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)

DE: ADRIANA PAULINA SOLANO RADILLA

y de acuerdo con el artículo 78 fracción III del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

APROBAR

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó a la interesada el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.



ADRIANA PAULINA SOLANO RADILLA
ALUMNA

REVISÓ

LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTORA DE LA DIVISIÓN DE CSH

DRA. JUANA JUÁREZ ROMERO

PRESIDENTE

DR. LUIS EDUARDO MEDINA TORRES

VOCAL

MTRO. FIDEL MARTINEZ ORTEGA

SECRETARIA

DRA. CITLALI VILAFRANCO ROBLES

Agradecimientos al CONACYT por los apoyos obtenidos al posgrado en Estudios Sociales, UAM-I. Mi agradecimiento al CONACYT por el apoyo recibido por la beca que fue otorgada para el desarrollo de mis estudios.

Resumen

En la presente tesis identificamos los elementos empíricos que ocasionan los conflictos en la designación de las autoridades electorales a nivel nacional y sub nacional. Los cuales son analizados a la luz de dos teorías complementarias, el enfoque minimalista y la gobernanza electoral. El enfoque minimalista aporta los fundamentos teóricos conceptuales que dan origen a la creación de los organismos electorales autónomos. Mientras que el concepto de gobernanza electoral, sirve de base para el análisis de los conflictos que generaron la aplicación de los principios de reelección, inelegibilidad, permanencia en el cargo, renovación escalonada, mayoría calificada y alternancia de género.

Abstract

Within this thesis we identify the empirical elements that produce conflict in electoral authority appointments at national and local level. These are analyzed with the help of two theories that complement each other, the minimalist approach and electoral governance. The minimalist approach provides the theoretical basis where the origin of electoral autonomous bodies relies. Whereas the concept of electoral governance works as a base to analyse conflicts that generated the applicability of principles such as reelection, ineligibility, term duration, stepped renewal of posts, qualified majority voting, and gender quota.

Índice

| | |
|--|-----|
| Resumen..... | 3 |
| Abstract..... | 4 |
| Introducción..... | 7 |
| Capítulo I. Federalismo: el proceso de democratización por la vía electoral | 12 |
| 1. Organismos autónomos..... | 27 |
| 1.1 Enfoques del estudio de los organismos autónomos..... | 31 |
| 1.2 Los tipos de autonomía que caracterizan a los organismos electorales..... | 34 |
| 2. La administración electoral de los organismos electorales: gobernanza electoral..... | 39 |
| 2.1 El diseño de los organismos electorales | 42 |
| 2.2 Tipologías basadas en la integración de los organismos electorales | 45 |
| 2.3 Modelo de los organismos electorales..... | 47 |
| 2.4 Elementos del diseño institucional: nombramiento, duración y permanencia en el cargo de las autoridades electorales..... | 49 |
| Capítulo II. Evolución de figuras jurídicas para la integración de las autoridades electorales (1990-2013)..... | 55 |
| 2.1 Cambios al ordenamiento legal para la reelección de los consejeros electorales..... | 58 |
| 2.2 Cambios a las normas electorales, respecto a los requisitos sobre: inelegibilidad en el cargo de consejero..... | 65 |
| 2.3 Cambios al ordenamiento legal a la Permanencia en el cargo | 78 |
| 2.4 Cambios al ordenamiento legal para la renovación escalonada de los consejeros electorales | 80 |
| 2.5 Cambios al ordenamiento legal para la mayoría calificada | 88 |
| 2.6 Cambios en el ordenamiento legal del principio de equidad..... | 94 |
| Capítulo III. La disputa por la designación y reelección de las autoridades electorales | 101 |
| 3.1 El Conflicto alrededor de la designación de los consejeros electorales: reelección | 104 |
| 3.2 El Conflicto alrededor de la designación de los consejeros electorales: requisitos de inelegibilidad..... | 111 |
| 3.3 El Conflicto alrededor de la designación de los consejeros electorales: permanencia en el cargo | 118 |
| 3.4 El Conflicto alrededor de la designación de los consejeros electorales: renovación escalonada | 125 |

| | |
|--|-----|
| 3.5 El Conflicto alrededor de la designación de los consejeros electorales: mayoría calificada | |
| | 131 |
| 3.6 El Conflicto alrededor de la designación de los consejeros electorales: alternancia de género | |
| | 135 |
| Conclusión | 144 |
| Referencias bibliográficas | 147 |
| Anexos | 157 |

Introducción

La inquietud de realizar una investigación respecto a los mecanismos de integración de los organismos electorales surge, en el contexto de la preocupación que había en el ambiente académico y político, de que no obstante que las sucesivas reformas electorales habían dotado a estas de independencia y autonomía. En los hechos, los gobernadores seguían haciendo uso de las facultades que el viejo orden electoral establecía para la designación de las autoridades electorales.

Recordemos que desde 1946, la Ley Federal Electoral centralizó las funciones electorales en la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, antecedente de la Comisión Federal Electoral (ambas presidida por el Secretario de Gobernación), aunque, a medida que los procesos electorales exhibían ciertos visos de legitimidad, el gobierno se veía obligado a ceder algunas facultades a los partidos de oposición, pero sin perder la composición mayoritaria del organismo electoral.

La composición mayoritaria del organismo electoral se vio seriamente cuestionada en las elecciones de 1988, de ahí, que para la década de los noventa, el gobierno y la oposición pactaran un conjunto de reformas que condujo a lo que hoy conocemos como la ciudadanización de los organismos electorales. Sin embargo, las inercias y la enraizada tradición autoritaria estaban ahí, situación por la cual los gobernadores se han resistido a desechar las viejas prácticas autoritarias, pues aún después de que constitucionalmente se dotara de autonomía a los organismos electorales, estos han persistido en su control.

Si bien es cierto, que la autonomía e independencia de los organismos electorales ha significado quitar el control de los procesos electorales al Poder Ejecutivo, también es cierto, que la fuente de autonomía e independencia de los organismos electorales reside en el Poder Legislativo, y dado que este último se conforma con las fracciones parlamentarias de los partidos, ha viabilizado el reparto de cuota partidaria en la integración de los organismos electorales.

Dicha dinámica, se ha reproducido también en el ámbito federal, aunque no con la misma facilidad, sobre todo, porque en ese ámbito la negociación ya no se hace de manera bilateral, sino con las tres principales fuerzas políticas del país (PAN, PRI Y PRD), con lo que se ha reducido los márgenes de negociación del presidente y su partido, tal como se demostró en 2010, cuando los tiempos legales para la designación de los consejeros electorales del IFE (Instituto Federal Electoral) se agotaron, y los tres partidos políticos antes señalados recurrieron al mecanismo del reparto de cuota, violando con ello los principios de imparcialidad, profesionalismo e independencia.

El reparto de cuotas partidarias en la designación de los consejeros electorales, además, de escamotear el derecho constitucional que los ciudadanos tienen para formar parte de los órganos que organizan y vigilan los procesos electorales, abonan no sólo, a la falta de credibilidad de quienes realizan las elecciones, sino la fuente misma de legitimidad de quienes son electos.

Si vemos, hasta aquí, el foco de la investigación ha estado centrado en la distancia que separa a los procedimientos que estipulan las normas electorales, y los que realmente utilizan los grupos parlamentarios para la designación y nombramiento de las autoridades electorales. En función de esa preocupación, nos proponemos como objetivo general de investigación el poder identificar los elementos empíricos y teóricos que contribuyen a la debilidad de los organismos electorales, con el ojo puesto en los conflictos que generan la aplicación de los principios de designación, reelección, permanencia en el cargo, renovación escalonada, mayoría calificada y equidad de género.

Para explicar y analizar los conflictos que genera la aplicación de los principios que antes señalamos, optamos por seleccionar los estados de Baja California, Colima, Michoacán, Querétaro, Sonora, Yucatán, Zacatecas y la nación. Bajo las siguientes consideraciones: primero, la representatividad de los casos, pues en todos ellos, el nombramiento de los consejeros electorales desencadenó en un conflicto político, que para darle salida, las partes acudieron al TEPJF (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación); segundo, la relevancia de los casos, pues además, de sentar precedentes para posteriores controversias,

delimitaron los alcances de los andamiajes normativos y; por último, la facilidad de acceder a las sentencias del TEPJF, así como la utilidad para identificar algunos de los problemas que albergan el método y proceso de selección de las autoridades electorales.

Los tres criterios de selección de los casos, nos han ayudado a formular la pregunta toral de la investigación: ¿cuáles han sido los conflictos que han originado la aplicación de los principios de designación y reelección de las autoridades electorales, tanto a nivel nacional como a nivel sub-nacional?

Para dar respuesta a la pregunta de investigación procedimos a revisar las sentencias del TEPJF, que nos ayudaron a identificar los conflictos que se presentaron en los procesos de reelección, inelegibilidad, permanencia en el cargo, renovación escalonada, mayoría calificada y alternancia de género. Conflictos que se derivaron de las discrepancias entre los principios electorales formales, y la aplicación de estos, por parte de los grupos parlamentarios, tanto en el Congreso federal como en los Congresos locales.

En el trabajo de revisión de la sentencia del TEPJF descubrimos el abismo que separa entre los principios electorales formales y su puesta en marcha. Esto nos ayudó para que en el aspecto metodológico, empezáramos por hacer un estudio comparado referente a las modificaciones hechas por los grupos parlamentarios a las dimensiones de reelección, requisitos de inelegibilidad, permanencia en el cargo, equidad de género, mayoría calificada y la renovación escalonada. Para luego, hacer un análisis de su puesta en práctica, en los estados que arriba señalamos.

La explicación y el análisis de las modificaciones formales y de su aplicación las hicimos con el auxilio de dos teorías complementarias, el enfoque minimalista y la gobernanza electoral.

Respecto al primero, la teoría considera como organismos constitucionales autónomos, a todos aquellos que expresamente establece la Constitución, pero que no forma parte de los tres poderes clásicos del Estado, como es el caso de los organismos electorales. Los cuales deben contar con un marco jurídico que los dote de capacidad para actuar y realizar sus funciones con autonomía, libertad e independencia frente a los demás poderes del Estado.

Por su parte, para garantizar la autonomía formal de los organismos electorales, la perspectiva minimalista propone diversos criterios, de los cuales, sólo retomaremos los que corresponden: al diseño del estatuto de sus titulares y la integración constitucional de estos, el de apoliticidad y el de transparencia. En cuanto al primero, los estatutos jurídicos deben garantizar una selección justa e imparcial de sus titulares, además que deben ser electos por la mayoría calificada de los integrantes de la Cámara de Diputados. El segundo criterio, hace referencia a los requisitos de inelegibilidad, que expresamente prohíbe la participación de las personas que hayan ejercido un cargo de carácter político. El de transparencia, al igual que los legisladores, los procedimientos para su designación, reelección y renovación, deben ser públicos.

De acuerdo a la literatura especializada la mayoría de los estudios sobre la administración electoral, se han caracterizado por observar el fenómeno desde una perspectiva parcial. Pues, mientras que la ciencia política pone el acento en los sistemas electorales, el derecho, se ha dedicado a estudiar la parte jurisdiccional de los sistemas electorales. No obstante, los procesos electorales se han encargado de evidenciar los cruces y las interconexiones entre estos dos campos disciplinarios. Para ejemplo, basta mencionar que algunas resoluciones de los Tribunales Electorales han obligado a los legisladores a modificar las reglas electorales.

Una perspectiva teórica que intenta superar el modo de abordar los fenómenos electorales, es el concepto de gobernanza electoral, pues este plantea, que el estudio de los procesos electorales debe hacerse a través de sus diferentes etapas o niveles. Esto es, el diseño de reglas, la aplicación de reglas y la adjudicación de reglas. Pues no basta, con formular y elaborar las reglas del juego, hace falta observar su puesta en marcha, y por supuesto, si su aplicación genera controversia, pero además, si la resolución de esta, impacta en su diseño original.

Es por eso, que a la luz del concepto de gobernanza electoral analizamos los conflictos que genera la aplicación de los principios de (reelección, inelegibilidad, permanencia en el cargo, renovación escalonada, mayoría calificada y alternancia de género) para la designación de los consejeros electorales, que garantizan su autonomía e independencia. Principios, que al igual

que la propuesta teórica de gobernanza electoral, buscan contrarrestar la desconfianza de la ciudadanía y los actores políticos en los procesos electorales.

Ahora bien, en el marco del concepto de gobernanza electoral pudimos identificar que para el caso de la designación de los consejeros electorales, bien vale la propuesta de analizarlos a través de sus fases o niveles, esto es, el diseño, la aplicación y la adjudicación de las reglas. Aunque en este caso un solo órgano (la Cámara de Diputados) diseña y aplica las reglas, mientras que el órgano jurisdiccional (el TEPJF) adjudica las reglas. Lo cual nos ayudó también, a identificar a los grupos parlamentarios como la variable independiente y a los órganos electorales como la variable dependiente, así como al TEPJF como la variable interviniente.

El cuerpo de la investigación se compone de tres capítulos: el primero se divide en tres apartados: en el primer apartado, señalamos que el país ha transitado de un modelo descentralizado de los procesos electorales (cuando las funciones electorales estaban en mano de los municipios, partidos y ciudadanos) a uno centralizado (donde el control de las funciones electorales pasaron a manos del Ejecutivo federal), para aterrizar en los organismos electorales autónomos; en el segundo, exponemos los fundamentos teórico-conceptuales que dan origen a la conformación de los organismos autónomos, que son el fundamento para la creación de los organismos electorales autónomos; por último, desarrollamos los elementos que propician el diseño de los organismos electorales autónomos, así como los tipos y modelos dominantes de los órganos electorales.

En el capítulo II, abordamos de manera comparada el recorrido histórico de las sucesivas reformas que modificaron las figuras jurídicas, relativas a la integración de los organismos electorales. El periodo de estudio 1990-2011, dos fueron las circunstancias que empujaron a la creación de órganos electorales imparciales y transparentes, la presión y el empuje de la sociedad civil y la negociación de los partidos políticos.

La selección de las dimensiones a estudiar es resultado de la observación empírica con el auxilio de la teoría sobre los organismos electorales. De esta última, retomamos algunos de los

requisitos solicitados a los candidatos al cargo de consejero electoral, así como los procedimientos para su elección, como por ejemplo, la votación de mayoría calificada y el tiempo de permanencia en el cargo.

De esa manera, encontramos que las reglas de designación y renovación de las autoridades electorales que los actores políticos frecuentemente violaban, eran la reelección, los requisitos de inelegibilidad, permanencia en el cargo, equidad de género, mayoría calificada y la renovación escalonada.

Por último, en el capítulo III con el apoyo de los modelos de integración de los organismos electorales y del concepto de gobernanza electoral se analizaron los recursos de inconformidad que los actores interpusieron ante TEPJF, durante el período de 2000- 2011, a causa de la designación y reelección de los consejeros electorales a nivel nacional como subnacional. El análisis de las sentencias, nos permitió identificar que son los Congresos los que violentan los mecanismos institucionales para la integración de los organismos electorales.

Capítulo I. Federalismo: el proceso de democratización por la vía electoral

Desde de la revolución mexicana de 1910, la preocupación central estaba en lo electoral, su lema principal era, “sufragio efectivo no reelección”. Querían que la representación política del país fuera electa por el voto de los ciudadanos. En congruencia con ello, los diputados del constituyente de Querétaro asentaron en el artículo 40 de la Constitución de 1917, que la república mexicana debe ser: “representativa, democrática, Federal, compuesta de estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación”. Es más, el artículo 41 precisa que, la soberanía debe ser ejercida por pueblo a través de los poderes de la Unión.

El sustento constitucional del sistema político estaba trazado, la organización del Estado se regiría por un sistema Federal, esto es, lo poderes públicos se distribuyen en dos órdenes principales: en lo horizontal, los poderes se dividen en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y, en

lo vertical, estarían la Federación, los Estados y los municipios. Democrática, porque de manera periódica los poderes públicos serían electos por el voto de los ciudadanos.

Pero veamos cómo funciona el sistema político mexicano en la vida política real, existen cuando menos dos versiones respecto al tipo de régimen que se ha venido construyendo a lo largo del siglo XX: por un lado, está la versión oficial que sostiene que México, después de la etapa armada de la revolución mexicana del siglo pasado, se ha convertido en una República Democrática Federal, que se perfecciona de manera permanente; por otro, está la versión con diferentes matices, que han construido los estudiosos de la ciencia política y de algunos actores políticos, quienes afirman que existe un divorcio entre lo que establece la Constitución y lo que sucede en la vida política real

Dentro de esta última versión encontramos a Juan Molinar Horcasitas, quien plantea que a lo largo del S. XX, el país circuló por dos sistemas político: el primero, corre de 1917 hasta mediados de la década de 1930 (¿1933, 1935?); el segundo, arranca desde finales de 1940 (¿1947, 1948?) y se prolonga hasta la actualidad (¿o hasta 1988?)

En el primer régimen prevalecía una diarquía, en la cual las decisiones políticas fundamentales eran compartidas por el presidente de la república, (la parte formal de la diarquía) y un caudillo o jefe máximo (la parte informal de la diarquía). El equilibrio de poder se establecía por estas dos figuras centrales, en relación con los jefes y caciques políticos estatales o regionales. Por lo tanto, “era un sistema caracterizado por una articulación laxa de instituciones y fuerzas políticas dispersas”.¹

En las regiones, estados y municipios, abundaban organizaciones y partidos políticos encabezados por la figura de algún jefe o cacique político, entre ellos Cárdenas, antes que fuera presidente, o el caso de Calles en el estado de Sonora. Los jefes y caciques políticos controlaban los poderes locales, ponían y quitaban a los gobernadores y a los presidentes municipales, era una relación política caudillista-caciquista.

¹ Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, Cal y Arena, México, 1991, p. 17.

En correspondencia a esa relación laxa de instituciones y fuerzas políticas dispersas, de la que nos habla Horcasitas, el sistema electoral mexicano se caracterizaba por su descentralización, así lo patentizaba la Ley para la Elección de los Poderes Federales de 1918, pues concedía, la organización y vigilancia de los procesos electorales a los municipios, partidos políticos y a los mismos electores.

La composición de la autoridad electoral, se conformaba por un consejo de listas electorales en cada uno de los estados, el cual se integraba por nueve miembros, que eran seleccionados a través de un sorteo entre candidatos propuestos por los ayuntamientos, entre sus funciones, destacaban, la elaboración de las listas electorales y la división del Estado en distritos.

Los consejos estatales eran auxiliados en los distritos y municipios por consejos distritales, los cuales se integraban por los presidentes de los ayuntamientos comprendidos dentro de los distritos, por sus opositores en la elección previa, y por ciudadanos que no ocuparan cargos públicos, estos últimos designados por insaculación.

Por su parte, las funciones administrativas, como la publicación de las listas electorales, el seccionamiento de los distritos, el registro de candidatos (Diputado, Senador o Presidente), la impresión de las credenciales de elector y de las boletas electorales, el registro de representantes electorales de partidos o candidatos y la designación de instaladores de casillas y auxiliares de los mismos, corría a cargo de los presidentes municipales.

En cambio, las funciones electorales propias de la jornada electoral, corría a cargo de los propios electores, pues las mesas directivas de casillas se integraban por votación de los primeros electores que llegaran a la hora de su instalación. Al final de la jornada, los presidentes de casillas constituían la junta computadora, encargada de contar los votos, de expedir certificados a los presuntos ganadores y enviarlos al colegio electoral respectivo.

Respecto a la regulación de los partidos y candidatos, la ley de 1918 minimizaba las condiciones y obligaciones, y maximizaba sus derechos: en cuanto a las condiciones y obligaciones, los requisitos que la ley establecía para la participación de los partidos en la organización y vigilancia de los comicios eran, la afiliación de cien miembros o más, un programa político, y de gobierno, no adoptar denominación religiosa o racial, publicar ocho números de un semanario

de divulgación ideológica antes de la elección, y registrar sus candidaturas en los plazos fijados por la ley.

Aunque los requisitos daban derechos a los partidos políticos a participar en la organización y vigilancia de los comicios, si estos no lo cumplían, de todas maneras, los partidos o cualquier ciudadano no perdía el derecho de registrar candidato. Por su parte, los requisitos para que los ciudadanos pudieran participar como candidatos, eran mínimos, bastaba con contaran con el de elegibilidad y la firma de cincuenta ciudadanos. Los partidos no tenían el monopolio de las candidaturas

Dado la dispersión y la proliferación de organizaciones y partidos políticos regionales, podríamos decir, que predominó durante ese periodo un sistema multipartidista, aunque los partidos no tenían las características de un partido político moderno. No contaban con una estructura política nacionales, no permanecían en el tiempo, mucho menos contaban con una burocracia, principios, estatutos y programa.

El primer paso para acabar con la dispersión de las fuerzas políticas se da, con la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, no obstante, la configuración del nuevo sistema político inicia con la reforma de 1933, dado que ordena la disolución de las organizaciones y partidos políticos regionales, quitaba así el control de las fuerzas políticas a los jefes y caciques regionales y lo concentraba en la figura del presidente.

En 1938, se da un paso más en la configuración del nuevo sistema político, pues el Partido Nacional Revolucionario cambia de nombre, ahora se llamará, Partido de la Revolución Mexicana, e incorpora a la militancia a los sectores siguientes: popular, obrero, campesino y militar, reforma que se le ha caracterizado de corporativizadora. Dicho proceso, desde el punto de vista de Horcasitas, tendía a la creación de un partido prácticamente único, porque si bien, incluía a la disidencia interna, excluía a la oposición externa.

Para Horcasitas, la transición de la diarquía al sistema político autoritario, se consolida durante el periodo de Miguel Alemán, ya que en dicho periodo se suceden tres tipos de transformaciones: la primera, que tiende a la creación y reconocimiento estatal de partidos políticos, y luego, buscar su expansión a nivel nacional, el primero se había creado en 1939 (PAN), el Partido

Popular (PP) creado en 1948 y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) creado en 1954, en tanto que, el Partido Fuerza Popular, el Nacionalista Mexicano, Comunista, Federación de Partidos del Pueblo sucumbieron o perdieron el registro; la segunda transformación, hace referencia a que los “desprendimientos” de la élite Revolucionaria ya no tomaron el camino de las armas, sino el de la política electoral; la tercera, consiste en la exclusión del sector militar del PRM y la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares en 1940, y lo más importante, la promulgación de la Ley Federal Electoral de 1946.

Para cerrar la transición de la diarquía al sistema político autoritario, faltaba cambiar las reglas del juego electoral, así es como en el gobierno de Miguel Alemán se promulga la Ley Federal Electoral de 1946, que concentra y centraliza las funciones electorales en organismos como la Comisión de Vigilancia Electoral (que estaba presidida y controlada por el Secretario de Gobernación) y en el Consejo del Padrón Electoral.

La Comisión de Vigilancia Electoral se integraba por dos comisionados del Poder Ejecutivo (entre ellos el Secretario de Gobernación, que presidía la Comisión), un comisionado de la Cámara de Diputados, uno del Senado y dos comisionados de partidos. Y, aunque era formalmente autónoma (en lo tocante a la elaboración de su reglamento y a su operación), dado la composición de las Cámaras, donde el PRI contaba con la mayoría absoluta, es de suponer, que salvo el voto del comisionado del PAN, el gobierno contaba con plena hegemonía en el organismo electoral.

Dicha Comisión, se auxiliaba en los estados y los distritos por Comisiones Locales Electorales y Comités Distritales Electorales. Los funcionarios de las comisiones locales eran designados por la Comisión Federal (con base en propuestas de los Partidos) y los integrantes de los Comités Distritales eran designados por las comisiones locales. En cambio, el Consejo del Padrón Electoral se integraba por tres funcionarios Federales (los directores generales de estadística, población y correos), tocaba a estos, la elaboración del Padrón Electoral y la distritación. Finalmente, los funcionarios de casillas eran designados por los Comités Distritales.

Respecto a la regulación de los partidos políticos, la Ley Federal Electoral de 1946, por un lado mantuvo el escrutinio de mayoría relativa en distritos uninominales, por otro, estableció la exclusividad de los partidos políticos nacionales en la participación electoral, pues el artículo 60 de la Ley disponía que, “solamente los partidos podrán registrar candidatos”, cancelando con ello las candidaturas independientes, pero además, los Partidos Políticos Nacionales estaban obligados a registrarse en la Secretaría de Gobernación.

Respecto a los requisitos para la constitución de los partidos políticos: el artículo 24, fracción I, establecía, que estos, deberían contar con 30, 000 afiliados, distribuidos en todo el país con un mínimo de 1, 000, en al menos en dos terceras parte de las entidades federales. Aunque, la fracción XII, del artículo segundo de los transitorios, permitía a los partidos hasta entonces formados, participar en la elección de 1946, si estos demostraban tener, 10, 000 afiliados distribuido con un mínimo de 300 en dos terceras partes de las entidades federales. En los dos tipos de registro se prohibía, los pactos de subordinación con el extranjero, así, como el que ostentara alguna insignia religiosa, o pregonaran conductas raciales.

Con la promulgación de la Ley Federal Electoral de 1946, inicia el periodo que Horcasitas ha denominado la etapa moderna, contemporánea del sistema electoral mexicano, cuyo recorrido divide en tres fases: la formativa o “preclásica” que va de 1946 a 1963, la de consolidación o “clásica” de 1964 a 1977, y la de declinación o “postclásica”, de 1977 hasta 1987.

En la fase formativa del sistema electoral mexicano, se configuran los dos principios que van a sostener al sistema político autoritario de la última parte del siglo XX, control y legitimidad. En busca de la legitimidad en 1951, como una concepción a los partidos políticos registrados, se incrementa de dos a tres los comisionados de partidos y se reduce de dos a uno el comisionado del gobierno ante la Comisión Federal Electoral. En contrapartida en 1954 (bajo la lógica de control) se endurecen los requisitos solicitados para el registro de nuevos partidos políticos, al incrementar el mínimo de afiliados de 65 000 a 75 000 distribuidos cuando menos con 2 500 en las dos terceras partes de las entidades federativas.

Los resultados de los mecanismos de control y legitimidad se reflejaron también, en la concurrencia partidaria, pues la Ley Electoral de 1946 se estrena con la participación de 11

partidos políticos en los comicios de ese mismo año. Tres años después (en 1949), la participación se reducen a 3 partidos políticos (PRI, PAN Y PP). Aunque en 1952, la situación parecía mejorar, pues ahora participan 5 partidos políticos, se agregaron la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano y el Partido Nacionalista Mexicano.

En resumen, podríamos decir que de 1946 a 1963, se cumple con el proceso de formación del sistema de partido Hegemónico, las partes torales de este proceso son: “la centralización de la organización de los comicios; la inmediata proscripción de hecho y de derecho de las organizaciones políticas regionales; la posterior proscripción de hecho y de derecho de las posibilidades de que los disidentes de la familia revolucionaria expresen su disenso organizando partidos”.²

Por su parte de 1964-1977, la etapa clásica del sistema de partido hegemónico, llamada así porque durante ese periodo se consolida un sistema electoral estable, no competitivo, pero provisto de oposición permanente. La cual se inaugura con la reforma electoral de 1963, que modifica el artículo 53 constitucional para crear la figura de “Diputados de Partidos”.

Con la reforma, por primera vez los partidos políticos que obtuvieran el 2.5 % de la votación nacional en cualquiera de las elecciones federales, automáticamente, aseguraban un mínimo de 5 diputados, con un plus más, por cada medio por ciento por encima de esa cifra, se les asignaría un diputado adicional, con una dotación máxima de 20, formula que no era aplicable para aquellos partidos que ganaran 20 diputados de mayoría relativa.

Con las reglas del juego heredadas de la Ley Federal Electoral de 1946, el sistema político mexicano disponía de los mecanismos suficientes para abrir o cerrar la puerta a las opciones políticas electorales, sin que eso significara poner en riesgo la hegemonía del sistema de partido hegemónico. Un solo dato nos informa de las restricciones que la ley imponía a la competencia electoral, pues durante cinco elecciones (la de 1964, 1967, 1970, 1973 y 1976) no se registró un solo partido político nuevo. Cuatro partidos compitieron durante ese tiempo (PRI, PAN, PPS, y

² *Ibid.*, p.39.

PARM) aunque en las elecciones presidenciales el PPS y el PARM apoyaron al candidato del PRI (1964, 1970 y 1976).³

Por otra parte, de manera paralela a la vida política electoral se desenvuelven movimientos sociales con demandas reivindicativas de diferentes tipos. Empezando por el movimiento estudiantil de 1968, que era no precisamente uno de los sectores desprotegidos, por el contrario, era uno de los sectores orgullo del Estado posrevolucionario producto de las políticas educativas exitosas del sistema político autoritario. Pero estaba allí, y reclamaba no demandas de tipo corporativo, sino la viva manifestación de que ellos ya no cabían en el entramado político legal de las instituciones, de allí, que una de sus principales peticiones fuera la derogación del artículo 45 y 45 bis del Código Penal Federal, que castigaba por el delito de disolución social, ejemplo vivo de falta de libertad de manifestación y expresión.

Pero eso, sólo era el comienzo, pues a mediados de la década de los setentas se desarrolló una conflictualidad social que no se había visto desde la época del cardenismo, en el campo aparecieron organizaciones que reclamaban tierras e insumos, por su parte en las zonas urbanas gracias a la oleada de la migración del campo a las ciudades afloraron organizaciones populares que demandaban servicios como agua, luz y pavimentación de calles, pero también en las universidades como la de Sinaloa, Puebla, Nuevo León, Oaxaca y Guerrero, exigía no solo subsidio sino nuevas formas de gobernarse, en una palabra, democratización de su vida interna. A esta oleada de protesta se le sumó la guerrilla rural y urbana.

En ese contexto, de manera irónica en las elecciones presidenciales de 1976 el candidato del PRI no tuvo contendiente, la campaña se desarrolló contra candidatos imaginario, el resultado estaba previsto, el cien por ciento de los votos serían para él. Era la muestra clara de crisis de legitimidad del sistema de partido hegemónico, que ponía a la vista el abismo que separaba a la vida política real, de la vida política electoral. El sistema político autoritario mostraba sus

³ César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianellos, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC), México, 2010, p. 95.

debilidades, había que empezar a construir uno nuevo, democrático, pero faltaba lo más importante, desmontar el entramado político y legal que le daba sustento.

El gobierno tenía la respuesta, estaba de por medio su legitimidad, o incluso su misma permanencia en el poder, en congruencia, el gobierno de José López Portillo encomendó a su Secretario de Gobernación convocara a la sociedad civil, partidos políticos e instituciones de educación superior a dar los pasos para realizar una de las reformas más importantes de la segunda mitad del siglo XX, la de 1977.

Uno de los tópicos de la reforma de 1977, fue modificar la composición y atribuciones del órgano electoral (la Comisión Federal Electoral), que quedó integrada por el Secretario de Gobernación (quien la presidía), un representante por cada una de las cámaras, un representante de cada partido político nacional, un representante de cada partido con registro condicionado (con voz y sin voto), el Secretario del Consejo (notario público con voz y sin voto) y el Director del Registro Nacional de Electores (con voz y sin voto).

Por su parte, en las entidades federativas en las 32 comisiones locales y en los 300 comités distritales, la máxima autoridad se depositaba en las manos de cuatro personas, quienes por primera vez se seleccionaron a través del método de insaculación, a través de una lista que elaboraba el Registro Nacional de Electores. El Presidente, el vocal primero y segundo se definían por el orden en que fueron insaculados.

Respecto a sus atribuciones, la Comisión Federal Electoral “quedaba a cargo del otorgamiento de las prerrogativas a los partidos y a las asociaciones políticas; resolvía sobre los convenios de fusión, frente y coalición; dictaba los lineamientos para actualizar y depurar el padrón, así como para trazar los 300 distritos de mayoría relativa; estaba a cargo de la integración de las comisiones locales y distritales; aplicaba y acordaba la fórmula electoral mediante la cual se asignaría a los diputados de representación proporcional; investigaba los actos violatorios a la legalidad que hubiera ocurrido en el proceso electoral, así como sustanciaba y resolvía en torno a los recursos que se le presentaran”.⁴

⁴ *Ibid.*, p. 118.

Una de las novedades de la reforma, fue la creación de las condiciones para el fomento y desarrollo de uno de los pilares de la democracia, los partidos políticos. Pues creó la figura de registro condicionado, que alentaba la participación de fuerzas políticas que hasta ese tiempo no habían podido incorporarse a la vida política electoral. El registro condicionado ponía en las manos de los electores la permanencia de los partidos en la vida política nacional, al poner como condición, a que estos obtuvieran el 1.5 % de la votación nacional en cualquiera de las elecciones federales. Que se sumaba al registro definitivo, que para obtenerlo se requería de 65 000 afiliados distribuido con tres mil afiliados cuando menos en la mitad de las entidades federativas, o 300 afiliados cuando menos en la mitad de los distritos electorales, entre los más importantes.

Una vez que los partidos eran reconocidos, automáticamente, les daba el derecho de participar en las elecciones federales, estatales y municipales, formar parte de los organismos electorales y a tener representantes ante las mesas de casillas. La ley preveía además, un conjunto de prerrogativas, como era la de disponer de tiempo permanente en la radio y la televisión, facilidades para impresiones y excepción de impuestos.

Pero la reforma propició las condiciones para fuerzas políticas que no tuvieran alcance nacional, creando la figura de asociaciones políticas nacionales, buscando que estas contribuyeran al debate político ideológico, si quería participar en procesos electorales, deberían hacerlo en alianza con algún partido político. Los requisitos para poder registrarse consisten, en que debían contar con 5 000 afiliados en todo el país, órganos directivos nacionales y delegaciones en cuando menos diez entidades, comprobar actividades permanentes en por lo menos los dos últimos años y disponer de documentos básicos.⁵

Aunque la reforma de 1963 había introducido la figura de “Diputados de Partido”, la de 1977 por primera vez introduce el concepto de proporcionalidad, con lo que rompía con la fórmula de la representación territorial que dividía al territorio en distrito y con ello se establecía un sistema mixto. La composición de la Cámara quedaría integrada por 300 diputados de mayoría relativa en distritos uninominales y 100 de representación proporcional que serían presentados a través de listas regionales por partidos y se distribuiría en proporción a los porcentajes de

⁵ *Ibid.*, p. 114.

votación obtenidos. Con un agregado, ningún partido que lograra 60 o más escaños participaría del reparto.

Otra de las novedades es lo referente a que por primera vez se estableció un sistema de nulidades, recursos y sanciones, las quejas se anteponían primero en las mesas de casillas para después pasar a los distritos y por último el Colegio Electoral. Después de la calificación de las elecciones, las inconformidades respecto a los resultados electorales se podían turnar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo facultad se reducía a la revisión, y de encontrar violaciones a la norma, estas se regresaban al Colegio Electoral con la recomendación de reconsiderar, aunque la última palabra la tenía el Colegio Electoral que era inatacable.

En la reforma electoral de 1977 encontramos dos elementos claves para la democratización de la vida política del país. El primer elemento, es que por primera vez el artículo 41 de la constitución declaraba a los partidos políticos como “entes de interés público”, y para sustentarlo, asentó en las normas una serie de figuras jurídicas que propiciaban su fomento, desarrollo y consolidación, una de esas figura fue el registro condicionado que facilitaba el ingreso de nuevas fuerzas políticas, pues el requisito más importante consistía en que los partidos deberían obtener el 1.5 % de la votación nacional en cualquiera de las elecciones federales.

El segundo elemento es lo referente a la representación política en la Cámara de Diputados, pues por primera vez se introduce la noción de proporcionalidad, que consistía en que todo partido que lograra el 1.5 “de la votación nacional, tendría derecho a participar del reparto de diputados de representación proporcional. Que implicaba abrir uno de los órganos (la Cámara de Diputados) más importantes del Estado mexicano a los partidos políticos minoritarios. Con lo que también se fortalece la vida partidaria”.

Por otra parte, el cambio en el órgano electoral fue muy tímido, porque no obstante que muchas de las atribuciones que estaban en manos del Secretario de Gobernación (quien presidía la Comisión) se las pasaron la Comisión Federal Electoral como órgano colegiado. Lo cierto es, que la hegemonía del órgano electoral seguía en manos del Poder Ejecutivo. Que quedaba como uno de los pendientes para posteriores reformas.

No obstante, el gran salto de la reforma política electoral de 1977 para la democratización de la vida política del país, la ruta para desmontar el entramado político electoral del sistema de partido hegemónico apenas empezaba, contribuyeron a ello, el agotamiento del modelo económico de desarrollo que generó una gran cantidad de descontento social, así como la crisis de legitimidad que padecía el sistema político electoral, que se convirtieron en la locomotora para sucesivas reformas electorales, que terminarían por sustituir el modelo electoral, por uno, autónomo e independiente.

De todas las reformas destacaremos aquellas que modificaron las condiciones de la competencia electoral. Como la de 1986: que por un lado, creó la figura de candidaturas comunes, incrementó el número de diputados de 400 a 500, 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional; por otro, inauguró un incipiente sistema de justicia electoral a través de la creación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral. En contrapartida, suprimió la figura de registro condicionado, y una modificación que significó un retroceso en la ruta gradual de quitar el control del órgano electoral al Gobierno Federal, pues al integrar la Comisión Federal Electoral de manera proporcional a los votos obtenidos por los partidos políticos en los procesos electorales agravó el problema de sobrerrepresentación del PRI.

Las nuevas reglas electorales se estrenan en el proceso electoral de 1988, uno de los más importantes en la historia moderna de la democracia electoral, primero por la gran diversidad de fuerzas y partidos políticos que se aglutinaron en el Frente Democrático Nacional para apoyar la candidatura presidencial del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, segundo, porque puso a prueba el entramado político electoral que se había diseñado en 1977.

De lo último quiero destacar, por un lado, la figura de candidaturas comunes que fue el mecanismo que permitió que varios partidos políticos apoyaran al candidato del FDN, de otro, la tan criticada conformación de la autoridad electoral (Comisión Federal Electoral), sobre todo, porque fue a ella a quien correspondió el cómputo de los votos en la jornada electoral de 1988, y que con la famosa caída del sistema, puso en duda el triunfo electoral de Carlos de Salinas de Gortari, que para muchos fue producto de la manipulación de la voluntad popular.

El proceso electoral de 1988 fue el preámbulo para que el sistema político mexicano, reconociera por primera vez el triunfo electoral de una gubernatura (la de Baja California) a un partido político de oposición (el PAN) en 1989. Acontecimiento que se encadenó con la reforma electoral de 1989- 1990, como paso previo a la configuración de la autonomía e independencia de las autoridades electorales.

La crisis política que desencadenó el proceso electoral de 1988 tuvo como centro detonador el organismo electoral que se había diseñado en 1946. Un organismo que con la reforma electoral de 1977 se habían dado pasos agigantados en la creación de condiciones para la incorporación de nuevas fuerzas políticas, así como para su desarrollo y consolidación. No obstante, el cuestionamiento fundamental estaba enderezado a la actuación de la autoridad electoral. Es decir, el modelo de control centralizado de los procesos electorales.

Es por eso, que las posturas de los diferentes partidos políticos de oposición en la reforma electoral de 1989-1990, se hayan centrado en la fórmula para integrar la autoridad electoral. En respuesta a esta preocupación la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales en acuerdo con todos los partidos políticos dictaminó.

“1) En el artículo 41 debe contenerse las bases normativas que regirán los organismos y funciones electorales [antes se hacía en el artículo 60 correspondiente al capítulo del Poder Legislativo y ahora pasa al de la soberanía nacional y la forma de gobierno], 2) el proceso electoral es una función estatal y pública, 3) los responsables de la organización y vigilancia de los procesos electorales son los órganos del Estado con la intervención de los partidos políticos y de los ciudadanos en los términos que precisara la ley, 4) el organismo [encargado] de este proceso debe ser de carácter público, 5) dotado de autoridad, 6) debe ser un organismo profesional, 7) autónomo en sus decisiones, 8) los principios rectores de los procesos electorales deben incluir la certeza, la imparcialidad y la objetividad, así como la publicidad de las sesiones de los organismos con las salvedades que propone la ley, 9) la integración de los organismos será con profesional calificado, 10) las funciones electorales deberán ser remuneradas salvo en

los casos y niveles que señale la ley y 11) debe encontrarse un sistema confiable que proporcione un padrón electoral cierto”.⁶

Las bases para la edificación de un nuevo modelo electoral en términos generales estaban puestos. La función electoral era una función de carácter estatal y público, por lo tanto debe estar a cargo del Estado, pero además debe estar en manos de profesionales, quienes deben actuar de manera autónoma y regida por los principios de certeza, imparcialidad y objetividad.

El nuevo modelo se reglamentó en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para instrumentarlo se creó el Instituto Federal Electoral cuya integración quedó de la siguiente manera: presidente (Secretario de Gobernación), dos diputados y dos senadores (en ambos casos, uno de mayoría y otro de minoría), seis consejeros magistrados, representantes de partidos políticos con asiento en el congreso (6 del PRI, 2 del PAN, 1 de PRD, PPS, PFCRN, PARM) y un representante de partido político con registro (PDM, PRT, PT, PEM).

Los consejeros magistrados eran electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal. De no lograr dicha mayoría en primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos. Había que destacar, que los consejeros magistrados son el origen de lo que más adelante se van a conocer como los “consejeros ciudadanos”.

La representación de los partidos políticos se hacía de manera proporcional: por cada 10 % de la votación obtenida en la elección anterior (entre el 1.5 y el 10% de los votos un representante; entre el 10 y el 20 %, dos; entre el 20 y el 30 %, tres, y con más del 30 % de los votos, cuatro, ningún partido podía tener más de 4).

El IFE contaría con delegaciones y subdelegaciones en los estados y distritos los cuales se integrarían de manera colegiada (consejos locales y distritales). Estarían presididos por vocales ejecutivos, 6 consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos en la misma proporción que el órgano central. Para el caso de las mesas de casillas, se realizaría un sorteo

⁶ Ricardo Becerra *et al.*, *La mecánica del político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, 3ª.ed., México, 2005, p. 240.

del 20 % de ciudadanos del padrón, se les daría un curso de capacitación y luego se procedería a su designación.

No obstante que las sucesivas reformas fueron construyendo uno a uno el nuevo entramado político electoral, quedaba pendiente lo más importante, la independencia y autonomía del nuevo órgano electoral. Pendiente que viene a resolver la reforma electoral de 1994, cuando por acuerdo de todas las fuerzas políticas se decide modificar el artículo 41 constitucional “para establecer que la organización de las elecciones, no obstante ser considerada una función estatal, se realizaría a través de un organismo público y autónomo con la concurrencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo, los partidos y los ciudadanos. Con esta reforma se refrenda en el cuerpo constitucional la autonomía del Instituto Federal Electoral y se contemplaba directamente, a nivel constitucional, que ciudadanos elegidos por el Congreso de la Unión serían corresponsable de la organización electoral”.⁷

Para hacer valer la reforma constitucional el Congreso modificó el Código Federal de Procedimientos Electorales, donde asentó la nueva fórmula de integración del Consejo General del IFE. El cual se conformaría por dos consejeros del Senado de la República y dos de la Cámara de Diputados (en ambos casos, uno sería de mayoría y el otro de la primera minoría), el Secretario de Gobernación y 6 consejeros ciudadanos que serían electos por votación calificada de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados, a propuesta de los distintos grupos parlamentarios (cada grupo podía presentar hasta 4 candidatos). Con ello se daba fin a la intervención presidencial en el nombramiento de los consejeros.

Para el caso de los organismos locales y distritales la reforma fue más contundente, pues al quitarle el voto a los partidos la correlación de fuerzas estaría mayoritariamente en mano de los consejeros ciudadanos, sería de 6 contra uno, este último del vocal ejecutivo.

⁷ *Ibid.*, p.326.

1. Organismos autónomos

La teoría de la división de poderes “concibe a la organización del Estado en tres poderes tradicionales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial”. Cada uno de ellos tiene “una separación rígida de sus funciones y atribuciones”. Sin embargo, ante la persistencia del Poder Ejecutivo por adjudicarse algunas funciones y atribuciones propias de los otros poderes, suscitó el replanteamiento de un nuevo diseño institucional, de ahí, que al lado de los otros poderes se crearon los organismos constitucionales autónomos, los cuales servirían de pesos y contrapesos de los poderes tradicionales, por lo que la división de poderes ahora, se entiende como la distribución de funciones o competencias para hacer eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.⁸ En esta nueva redistribución de funciones o competencias, las funciones electorales son asignadas a organismos electorales autónomos.

El federalismo “es un sistema en el cual ciertas cuestiones competen exclusivamente a las unidades políticas menores (cantones, estados, provincias) y están constitucionalmente *más allá de los alcances* de la autoridad del gobierno nacional, en tanto que otras quedan, por el contrario, y también por expresa declaración constitucional, fuera de los alcances de la autoridad de las unidades menores”⁹.

El sistema federal mexicano tiene sub-unidades (estados), a lo cuales las leyes les otorga la libertad para que en su “régimen interior puedan según sus necesidades, crear cuantos órganos consideren indispensable para su desarrollo [...]”¹⁰. Esa facultad que el sistema otorga a las entidades federativas, de crear órganos con capacidad para realizar funciones que no están al alcance de la unidad política mayor, ha concedido a las entidades (sub-nacionales) la potestad de crear sus propios organismos electorales autónomos.

⁸ Véase a Jaime Cárdenas Gracia, *Ibid*, p.21. También a Filiberto Valentín Ugalde, *ibid*, p.255. Hugo San Martín Arzabe, “Indicadores de comparación”, en *Atribuciones de los organismos electorales en América Latina*, Unidad de Análisis e Investigación del Área de Educación Ciudadana de la Corte Nacional Electoral, Bolivia, 2006, p.35

⁹ Robert Dahl, “¿Cuándo tiene derecho un pueblo al proceso democrático?”, en *La democracia y sus críticos*, Paidós, España 2ª ed., 1993, p.238.

¹⁰ Filiberto Valentín Ugalde Calderón, “Órganos constitucionales autónomos”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Instituto de la Judicatura Federal, Zeury, núm.29, México, 2010, p.263.

Los organismos constitucionales autónomos son “aquellos que se- inmediatos y fundamentales –establecen en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes del Estado”.¹¹ Si los organismos autónomos no forman parte de la división tripartita del poder (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), es ineludible que la Constitución: “regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente de los poderes del Estado”.¹² El capítulo aparte de los organismos autónomos en la Constitución, garantiza la independencia en el desempeño de sus funciones de los órganos de gestión electoral.

Para explicar el origen de los organismos autónomos a nivel nacional como a nivel de los estados (sub-nacionales), echamos mano: primero, del estudio comparativo sobre la autonomía de los órganos electorales en América Latina que realizó Jaime Cárdenas Gracia; segundo, el trabajo de Filiberto Valentín Ugalde Calderón acerca de los órganos constitucionales autónomos en México.

Ambos autores concuerdan en algunas razones acerca del origen de los organismos autónomos, entre las cuales destacamos: la necesidad de organizar a dichos organismos con criterios de especialización técnico- administrativa; enfrentar los efectos perniciosos de la partidocracia; la realización de tareas, aunque son funciones de carácter estatal, no deben estar supeditadas a coyunturas políticas, además, de contar con las máximas garantías de imparcialidad.¹³ Bajo el paraguas de las razones arriba señaladas, haremos una breve descripción respecto al origen de los organismos electorales, tanto a nivel sub-nacional como a nivel nacional.

En cuanto a la primera razón, respecto a la necesidad de contar con “un organismo especializado, técnicamente y administrativamente”. Diremos que la especialización de los organismos autónomos demanda de la realización de una o varias funciones. Funciones, que por su papel preponderante en la vida pública de un país, se le debe dotar de autonomía, para que estas puedan

¹¹ Jaime Cárdenas Gracia *et al.*, “La autonomías de los órganos electorales una reflexión comparada”, en *Estudios Jurídicos entorno al IFE*”, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000, p.22.

¹² Jaime Cárdenas Gracia *et al.*, *Idem.*, p.23.

ser ejercida por el Estado¹⁴de manera independiente, no sólo, de los poderes tradicionales, sino de los partidos políticos, o de otros grupos o factores reales de poder.¹⁵

Así tenemos, que una de las primeras exigencias para los organismos electorales autónomos, es la de que estos dispongan de ciertos grados de especialización y tecnificación. La delimitación de sus funciones, ya sea administrativa o jurisdiccional, dependerá de lo que se establezca en la Constitución y leyes secundarias en materia electoral de cada entidad sub-nacional.

Una segunda razón que justifica la creación de los organismos electorales autónomos, hace referencia a que estos deben de “enfrentar los efectos perniciosos de la partidocracia”, para ello deben “vigilar que los partidos y los grupos de interés [no cometieran] excesos”¹⁶. Lo que significa, que la prioridad para los organismos electorales autónomos consiste, en vigilar el estricto cumplimiento de las reglas electorales por parte de los actores políticos y de otros grupos interesados en los procesos electorales.

Por tal motivo, “[...] la necesidad de limitar los excesos en que incurrieron los poderes tradicionales, puesto que generaron desconfianza general, disminuyendo la credibilidad gubernamental; dio lugar a la creación de órganos constitucionalmente autónomos”.¹⁷ En el caso de los organismos electorales se trata de que los actores políticos que participan en los procesos electorales, no vulneren las reglas del juego.

Otras de las razones que justifican la creación de los organismos electorales autónomos, es la necesidad de que estos actúen con total imparcialidad. Había que decir, que aunado a las razones expuestas, la autonomía de los organismos electorales ha respondido a condiciones históricas, pues de manera recurrente la voluntad popular expresada en las urnas, se veía vulnerada por el órgano electoral que estaba controlado por el Poder Ejecutivo. Incrementando con ello, la

¹⁴ Filiberto Valentín Ugalde Calderón, *Ibid*, p.255 y 256.

¹⁵ *Idem*, p. 23.

¹⁶ *Ibid.*, p.22 y 26.

¹⁷ *Ibid*, .256.

desconfianza en las instituciones establecidas.¹⁸ Por ese motivo, la organización de los procesos electorales quedaría a cargo de un organismo independiente de los partidos y el gobierno. La virtud consistía en que los organismos electorales deben realizar sus funciones sin estar sujetos al momento político.

Al abordar los motivos del surgimiento de los organismos autónomos podemos comprender que la tarea de organizar elecciones es fundamental para el desarrollo del Estado. Además, la desconfianza hacia las elecciones es uno de los problemas que enfrentan estos organismos que puede atenuarse cuando en su diseño institucional se establecen características de independencia y autonomía.

Una vez establecido, que el surgimiento de los organismos autónomos alteró la concepción que se tenía acerca de las funciones y atribuciones de los poderes del Estado, sobre todo, porque se redistribuyeron las funciones y competencias del propio Estado. Producto de lo anterior, la administración de los procesos electorales de ser competencia del poder ejecutivo, se delegó a los organismos electorales autónomos.

Desde luego, por el tipo de organización del Estado mexicano, como un sistema federal conformado por estados y municipios, el entramado institucional de los organismos electorales, se ha replicado en cada una de sus entidades autónomas. Sin embargo, no basta con definir las funciones, atribuciones y competencias, tanto de los poderes del Estado, como de los organismos electorales autónomos, hace falta hacer una revisión de los distintos enfoques que tienen por objeto el estudio de dichos organismos.

De ahí, que en el siguiente apartado, describamos de manera breve los supuestos teóricos que sustentan a los organismos autónomos, tomando en cuenta que estos emanan; de un lado, por la necesidad imperiosa de contar con organismos autónomos y especializados y; de otro, como contrapeso a los tres poderes tradicionales del Estado.

¹⁸ *Ibid*, .16 y 57

1.1 Enfoques del estudio de los organismos autónomos

Siguiendo a John Ackerman, predominan en México y en América Latina, dos enfoques para estudiar los organismos autónomos, el maximalista y el minimalista.

1) El maximalista ha sido desarrollado por Manuel García Pelayo en su texto titulado: “El estatuto del Tribunal Constitucional”. Para García Pelayo, los únicos organismos constitucionales autónomos deben cumplir a cabalidad, con cuatro características: **rango constitucional, participación en la dirección política del Estado, presencia constitutiva y relaciones de coordinación con otros poderes** (las negritas son mías);

2) Por su parte, el “Negativo” o Minimalista, desarrollado por Ileana Moreno, José Luis Caballero y Jaime Cárdenas, plantean que, cualquier organismo explícitamente mencionado en la Constitución que no forme parte de uno de los tres poderes tradicionales del Estado, pasaría, automáticamente a ser un organismo constitucional autónomo. Se dice que es “negativo”, en tanto sostiene que lo que define a este tipo de organismo no es lo que son, sino lo que no son.¹⁹

En congruencia con los enfoques antes señalados, empecemos por desmenuzar las cuatro características del enfoque maximalista: el carácter de rango constitucional se deriva del hecho, de que los organismos autónomos deben estar establecido de manera explícita en la Constitución, en el que se especifique de manera detallada el método para seleccionar a sus titulares, su sistema de competencias y su estatuto jurídico; en cuanto a la participación en la dirección política del Estado, hace referencia, a que dichos organismos no se limitan a interpretar o aplicar normas diseñadas por otras instituciones, sino que éstos, por si solos, determinen las políticas y

¹⁹ John Ackerman, “Organismos Autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina”, en Jorge Carpizo, Carol B. Arraiga (coords), *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa*, UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas (IIJ), Facultad de derecho, México, 2010, p. 3-21, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2834>

lineamientos generales de la actuación de las autoridades públicas; respecto a la presencia constitutiva, esto significa que el organismo no debe entablar relaciones de subordinación con los otros órganos o poderes del Estado, pues para ello, debe de dotarse de plena autonomía y; por último, tenemos a la relación de coordinación con los órganos del Estado, regulados por la Constitución.

Una vez señalado el contenido del enfoque maximalista, pasemos a señalar las ventajas y desventajas de dicho enfoque: en cuanto a las ventajas, había que señalar; primero la delimitación precisa de los criterios que definen a los organismos autónomos; segundo, el carácter de rango constitucional de los organismos autónomos, fortalece de forma legal su condición de autonomía; por último, los cuatro criterios posibilita la identificación de posibles lagunas en las leyes.

Respecto a las desventajas, John Ackerman considera que en América Latina y en México, los organismos constitucionales autónomos, no cumplen con las cuatro características que señalan el enfoque maximalista, además de su parecida rigidez con los poderes tradicionales del Estado.

Pasaremos a desarrollar el enfoque negativo o minimalista, el carácter minimalista se deriva, del hecho, de que tiene como característica esencial que cualquier organismo mencionado en la Constitución que no forma parte de los poderes clásicos del Estado, serían considerados como organismo constitucional autónomo. Y su carácter negativo se constituye no a partir de lo que el organismo es sino de lo que no es.

De acuerdo con Ackerman, el enfoque minimalista se adoptó en respuesta a la dificultad que representa cumplir cabalmente con las características del enfoque maximalista, sobre todo, porque los organismos autónomos en México y América Latina, no delimitan de manera adecuada su regulación o bien carecen de ella. De allí, que el enfoque minimalista adoptara como principal criterio, el respaldo constitucional de los organismos autónomos para realizar de forma autónoma sus funciones.

Sin embargo, la vertiente minimalista señala que las normas que regulan los organismos autónomos, en el caso particular de México, no precisan con claridad los motivos por el cual se crean los organismos autónomos, es decir, no precisan, si estos tienen su origen en la teoría de la división de poderes, donde prevalece la impronta de pesos y contrapesos ante la actuación de los

poderes tradicionales, o bien, que estos surjan, como instituciones completamente aisladas, independientes e intocables para los demás poderes del Estado. Situación que se refleja, en la falta de claridad sobre sus características, funciones y competencias en la reglamentación de dichos organismos.

La primera plantea la distribución del poder entre órganos que realizan diferentes funciones estatales. Como bien señala Hugo San Martín, “el sistema de frenos y contrapesos [...] tiene por objetivo; un gobierno mixto de ley, estableciendo áreas de poder parcialmente separadas entre sí y capacidades de controlarse entre ellas”²⁰. Esto implica que los poderes no sólo van estar divididos, sino que van a gobernar bajo el imperio de la ley o un marco legal, que protege al ciudadano de los abusos de poder y actuaciones arbitrarias de instituciones públicas. Los organismos constitucionales rompen con el esquema tradicional y rígido de funciones y atribuciones, lo cual implica una evolución de los poderes clásicos, pues son órganos ajenos a la división de poderes, por lo que, en la constitución debe establecer ciertos grados de autonomía para que puedan realizar sus funciones.

La segunda explica que los organismos autónomos surgieron para realizar tareas especializadas, que no deben estar sujetas al momento político, por lo cual se les dotó de garantías de independencia. Estos órganos técnicos deben de contar con servidores públicos altamente especializado. Es una postura que pretende aislar a los miembros de los otros poderes clásicos con el objetivo de mejorar su rendimiento institucional. Cualquier organismo o institución no se pueden excluir de las dinámicas e interacciones de las otras instituciones políticas (Ejecutivo, Legislativo), debido a que las segundas son las que establecen las leyes. Por lo menos, en el caso mexicano sus integrantes son seleccionados por instituciones eminentemente políticas, en una determinada situación y toman decisiones que pueden afectar o no los intereses de los actores políticos.

²⁰ Hugo San Martín, “Indicadores de comparación” en *Atribuciones de los organismos electorales en América Latina*, Cuadernos de Análisis e Investigación, Unidad de Análisis e Investigación del Área de Educación Ciudadana de la CNE (Corte Nacional Electoral), 2006, p.110.

Finalmente, los enfoques coinciden en que los organismos autónomos pueden contar con un mínimo o máximo de características que se establecen en la Constitución. En cuanto a uno de los elementos mínimos se refiere a que los organismos encargados de las elecciones no forman parte de los poderes tradicionales del Estado. Mientras que, los máximos se refieren a su participación política, presencia constitutiva y sus relaciones de coordinación con otros poderes.

En el siguiente apartado se identifica los criterios con los que se puede resguardar la autonomía de los organismos electorales, por lo que, desde el momento de su integración, el presupuesto con él que cuenta para realizar sus actividades y su funcionamiento interno deben estar regulados y fundamentados en un marco jurídico, que oriente su actuación frente a los ciudadanos y demás actores políticos.

1.2 Los tipos de autonomía que caracterizan a los organismos electorales

Cárdenas es uno de los estudiosos de la vertiente minimalista en la cual considera a los organismos autónomos como aquellos que se establecen en la Constitución. El autor se enfocó en el análisis sobre la autonomía de los órganos constitucionales en América Latina. Para ello, retoma los criterios de García Pelayo y adiciona otros más factibles de utilizar como: la autonomía o independencia, la integración de los órganos constitucionales autónomos y al estatuto de sus titulares, apoliticidad, inmunidades, responsabilidades, transparencia, intangibilidad y funcionamiento interno apegado al Estado de Derecho.²¹

El primero de estos criterios se refiere a que no sólo es funcional, sino que cuenta con autonomía financiera. El presupuesto de un órgano constitucional autónomo no debe estar sujeto acuerdos políticos del momento, sino de una decisión constitucional que determine el porcentaje que le corresponde. El segundo, relativo a los órganos constitucionales autónomos, sus integrantes deben ser propuestos por las 2/3 partes de los miembros del Congreso, es decir, por una mayoría calificada. Además deberán contar con un estatuto que garantice una selección justa e imparcial,

²¹ *Ibíd.*p. 25

la inamovilidad, una remuneración suficiente y la prohibición de su reducción. Por último, sus designaciones deber ser escalonadas y la existencia de un servicio civil de carrera que garantice su profesionalización, autonomía e independencia.

El tercero referente a la apoliticidad, especifica que estos órganos son técnicos y no políticos. Por lo tanto, sus miembros se les prohíben, bajo severas sanciones, ser militante o miembro de un partido. Con respecto a las inmunidades, los miembros pueden ser removidos, pero es conveniente contar con una inmunidad parecida al del Parlamento. El quinto criterio relativo a las responsabilidades, se acerca más a la transparencia y la rendición de cuentas, porque los organismos autónomos deben de informar de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos. El Tribunal Constitucional será encargado de dirimir los conflictos competenciales que tenga dichos órganos con otros poderes del Estado.

En cuanto al criterio de transparencia, los actos y decisiones podrán ser reconocidos por ciudadanos, excepto aquellos casos de investigación del Ministerio Público y fiscalía. El organismo tendrá la obligación de proporcionar información a cualquiera que lo solicite incluyendo a los órganos del Estado.

El séptimo relativo a la intangibilidad, es sobre su carácter permanente, o bien, en caso de modificación podrán exigir una reforma constitucional más reforzada que el procedimiento de reforma constitucional ordinaria. El último criterio del funcionamiento interno apegado al Estado de derecho, las responsabilidades administrativas de sus funcionarios contarán con garantías como la presunción de inocencia, oralidad, publicidad de los procesos y derecho de defensa.

La propuesta de Cárdenas es un acercamiento a los componentes que deben tener un organismo autónomo, además, se aproxima al caso mexicano y lo que se estipula en las leyes. No obstante, se tiene que considerar que eso depende de las reglas del juego que se establecen entorno a los organismos constitucionales. La identificación de criterios es importante porque ayuda a identificar fallas que hay en el diseño. Estas características pueden “determinar” sus

capacidades, competencias y cómo idealmente pueden relacionarse con otros poderes del Estado.

Sí lo trasladamos al tema de los mecanismos de designación de los consejeros electorales, nos da las herramientas para saber quiénes deben elegirlos, cómo deben elegirlos, los requisitos que deben cumplir y su nombramiento debe de estar garantizado por un estatuto. En términos generales, el autor nos señala un sistema de nombramiento que debe estar establecido en los diseños constitucionales, tanto en el ámbito federal como en el sub-nacional, de tal manera que el proceso de la designación de los consejeros electorales no este condicionado a los gobernadores, o a los partidos políticos.

Antes de abordar las propiedades de la autonomía formal con las que deben contar los organismos electorales, señalaremos, que de los ocho criterios que propone Cárdenas retomamos: los criterios de la integración de los organismos constitucionales y el estatuto de sus titulares y la apoliticidad. Su selección se debe a que se encuentran en los ordenamientos jurídicos de los siete estados y el ámbito nacional, lo cual nos sirve para analizar el capítulo II. Por otra parte, si los dos criterios no se establecen con claridad en los ordenamientos jurídicos puede prestarse a interpretaciones erróneas en menoscabo de la autonomía. A continuación se explica la selección de los criterios.

La elección del criterio relativo a la integración de las autoridades electorales y al estatuto de sus titulares, con el objeto de garantizar su autonomía formal, el procedimiento para la integración, designación, renovación y reelección de las autoridades electorales debe hacerse por mayoría calificada de los congresos respectivos. Desde luego, el procedimiento debe estar estatuido por la norma, de tal manera que garantice una justa e imparcial selección, así como la renovación escalonada de las autoridades electorales para profesionalizar su función y aprovechar de su experiencia.

La apoliticidad hace referencia a las inelegibilidades para ocupar el puesto de consejero electoral, aunque el autor sólo señala los cargos de carácter político, las inelegibilidades se ha

extendido a cargos públicos y puestos de dependencias gubernamentales. Las inelegibilidades se retoman debido a que garantizan la independencia y autonomía de los titulares de los organismos electorales, respecto de los partidos políticos.

En cuanto a la transparencia, se retoma la idea de que los legisladores tienen la obligación de establecer en la ley el método de designación, reelección y renovación de las autoridades electorales, así como proporcionar información a los postulantes de los pasos a seguir para los referidos procedimientos, en caso de que la ley lo omita.

La autonomía de los organismos electorales puede derivarse en diversas propiedades (política, financiera, jurídica y administrativa) que son útiles para conocer los grados de autonomía formal. Enseguida presento lo relativo a los tipos de autonomía que proporcionan márgenes legales con los que deben actuar los miembros de los organismos especializados en la cuestión electoral.

1) La autonomía política se refiere a la calidad que tiene el órgano electoral de ejercer su función de forma independiente, sin sujeción a otro órgano y que la normatividad le otorgue el carácter de máxima autoridad en la materia. [Será] total: cuando el órgano no está supeditado a poder alguno. Parcial: si algún poder tiene injerencia en el desarrollo de la función electoral. Nula, el órgano está supeditado a otro poder.

2) La autonomía financiera que garantiza la independencia económica del órgano que por lo menos apruebe su presupuesto y la distribución del mismo. Es total cuando el órgano electoral proyecta, aprueba y ejerce su presupuesto. Parcial, cuando el órgano aprueba su presupuesto pero carece de facultades para mantenerlo ante las decisiones del Ejecutivo. Finalmente, nula, cuando el proyecto del presupuesto es susceptible a ser modificado.

3) La autonomía jurídica implica la capacidad del órgano para autodeterminarse reglamentariamente. Es total cuando el órgano emite sus reglamentos, tiene la

facultad de iniciar leyes del ámbito de su competencia, y se erige en órgano de control de la legalidad de los organismos inferiores. Parcial, [si] sus decisiones son sometidas a la revisión de otro poder, y sus posibilidades de reglamentar es limitada. [Por último] nula, cuando algún otro poder le impone su propia normatividad o no influye en la elaboración de las normas electorales.

4) La autonomía administrativa [es] la facultad del órgano electoral para establecer los parámetros de organización interna del mismo así como de los organismos electorales que están a su cargo. Es total, cuando tiene amplias facultades de administración de los recursos materiales y humanos del propio órgano electoral. Parcial, cuando el órgano electoral es limitado para su organización pero tiene ciertas facultades de nombrar personal. Y nula, cuando la organización interna del mismo depende de otros órganos del Estado.²²

Los niveles de autonomía nos indican que para tener organismos electorales subnacionales autónomos que cuenten con autonomía política, éstos deben realizar sus funciones sin intervención de otros órganos. En cuanto a su presupuesto deben tener facultades para proponerlo y administrarlo, es decir, los organismos electorales deben de contar con autonomía financiera. También, la autonomía jurídica implica la capacidad del órgano de auto-reglamentarse. De igual modo, su autonomía administrativa garantiza que los organismos administren sus recursos materiales y humanos.

Sin embargo, el contar con dichos tipos de autonomía no garantiza que un organismo autónomo pueda realizar sus funciones de manera plena, pues su rendimiento institucional dependerá en parte de las interacciones con las otras instituciones políticas. Sí bien es cierto que el estudio de la autonomía nos ayuda a comprender cuáles son los elementos con que deben contar los organismos autónomos. Este tipo de estudio pretende analizarlos fuera de la disputa por el acceso al poder. Para suplir estas deficiencias proponemos incorporar el concepto de gobernanza

²² *Ibid.*, .28 y29.

electoral que nos ayuda a comprender que los organismos electorales se ubican en un contexto político específico, que interactúan y se interrelacionan con otros actores políticos y el resultado de esa dinámica puede incidir en su desempeño.

2. La administración electoral de los organismos electorales: gobernanza electoral

Hugo Picado de León señaló que a la administración electoral le interesa estudiar a los organismos electorales desde diferentes perspectivas. De esta manera, las diferentes perspectivas conciben a los organismos electorales como: un agente encargado de las elecciones (subjetivo); una instancia responsable de una serie de actos que conforman un proceso que busca asignar puestos de representación política, es decir, responsable del proceso o gestión electoral (procesal) y, por último, un componente del sistema político (gobernanza electoral).

Esta última perspectiva plantea que los organismos electorales forman parte de un conjunto de instituciones y reglas que regulan los procesos electorales, por lo que, los organismos se ubican dentro de un conjunto de interacciones formales e informales, entre los agentes estatales y no estatales que participan en un proceso electoral y, dependiendo cómo los organismos electorales interactúan y se interrelacionan con los otros participantes (ejemplo: partidos políticos, grupos de interés y poderes fácticos) en los procesos electorales incidirán en que los resultados electorales sean o no aceptados y ,por otra parte, en su buen o mal desempeño de los organismos electorales.

Otros autores como -Fabrice Lehoucq e Iván Molina – precisan que la gobernanza electoral no sólo involucra analizar el conjunto de instituciones que convierten los votos en representación política, sino que involucra una agenda más amplia que incluye las distintas maneras (la fórmula electoral, la magnitud del distrito, el límite del distrito, el conteo de papeletas, los fallos electorales y otras instituciones) en que las instituciones políticas vinculan al Estado y la

sociedad para repartir los puestos de representación popular .²³ De esta manera los autores asocian a la gobernanza electoral como uno de los componentes del sistema electoral y este forma parte del sistema político, en particular: la democracia representativa, que busca que el acceso al poder sea por medio de elecciones, dichas elecciones sean reguladas y controladas por organismos electorales que hacen valer el voto ciudadano, para mantener el vínculo de la sociedad y el estado.

Por lo cual, la gobernanza electoral indica que los organismos electorales contribuyen a la legitimidad del sistema político democrático, debido a que “los organismos electorales [...] tienen un papel de garantes del sistema, en la medida que controlan y fiscalizan el acceso al poder, [pues] tienden y fortalecen los puentes entre la sociedad civil y los órganos de gobierno a través de las elecciones. Los organismos electorales [...] también aseguran que todos los ciudadanos aptos para votar ejerzan efectivamente su derecho”. En virtud de las funciones que realizan los organismos electorales, se puede afirmar que el fortalecimiento de su independencia y su eficacia contribuyan de manera importante a salvaguardar la vigencia y el ejercicio de los derechos políticos y profundizar el carácter representativo de la democracia.²⁴

Con base en el criterio de independencia se han desarrollado diversas tipologías de los organismos electorales, que se apoyan en la composición de las autoridades electorales y la relación de subordinación o coordinación frente a los poderes del Estado, indican que existen, en América Latina, una preponderancia por los organismos independientes o mixtos, mientras en aquellos países de mayor tradición democrática prevalece el modelo gubernamental.

²³ Fabrice Lehoucq e Iván Molina, “Democratización y gobernabilidad electoral: el caso de costa rica”, en *Política y Gobierno*, vol. IX, núm. I, I semestre de 2002. México.

²⁴ José Alfredo Pérez Duharte, *Tesis doctoral, El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana*, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid, 2013, p. 221. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/22274/1/T34559.pdf>

El papel protagónico que desempeñan en los procesos electorales tiende a ser más visibles en democracias emergentes, en las que son débiles los procesos administrativos y altos niveles de desconfianza entre los actores políticos.²⁵

Cuando los organismos de gestión electoral son independientes y profesionales desempeñan un papel importante en asegurar elecciones competitivas en contexto democratizadores. Por su parte, el estudio realizado por López Pintor (citado en Barrientos) identifica por lo menos dos tendencias: los casos de Norteamérica y Europa Occidental son en su mayoría los órganos de gobierno los que gestionan las elecciones, por el contrario, en el caso de América Latina, la organización[electoral] se ha confiado en órganos independientes. En suma, la creación de organismos electorales independientes con amplios poderes y Tribunales Electorales (en Latinoamérica), no sólo fue porque la sociedad fuera desconfiada [...], sino porque era -y aún es-necesario crear confianza en la democracia como forma de gobierno deseable por sobre otras formas; confianza en que la legitimidad democrática es importante y que esta es más profunda cuando existe claridad en el conteo y asignación de los votos que emiten los ciudadanos.

Una de las preocupaciones de la gobernanza electoral es la desconfianza de los ciudadanos y los actores políticos hacia los procesos electorales. El diseño de los organismos electorales pretende reducir la desconfianza mediante su independencia y autonomía para generar confianza en los organismos y las elecciones. Sin embargo, la confianza será limitada por el contexto político, la coyuntura política, la influencia de los partidos político en la integración de los miembros del organismo, etc. Los elementos de la confianza nos señalan que los organismos electorales, como cualquier institución, están limitados por el ambiente que los rodea y su desenvolvimiento será afectado por dicho entorno.²⁶

²⁵ Sobre este punto vale aclarar que de acuerdo con estudios en materia electoral y politológicos se ubica la aparición de organismos electorales independientes durante la década de los 70 y 80 en la tercera ola democratizadora (Samuel Huntington) (Hugo Picado, Barrientos, Duhartes y Arzabía), dentro de este encuadre se preguntan por qué la elección de organismos electorales independientes, se debe a que las elecciones eran manipuladas por el gobierno autoritario- la exclusión de la oposición- la oposición necesitaba asegurar sus triunfos fueran democráticos.

²⁶ Para saber más sobre los estudios relativos a la confianza de los organismos electorales: véase, Fernando Barrientos del Monte, *Gestión Electoral Comparada y Confianza en las elecciones*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 2011; José Molina y Janet Hernández, “La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores. El efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las aptitudes

En la siguiente sección se parte de dos modelos para integrar a los organismos electorales: representación partidista y la autonomía profesional. Además, se adentra en los problemas que pueden ocasionar dichos modelos.

2.1 El diseño de los organismos electorales

En el diseño institucional de los organismos electorales se establecen las reglas con las que deben de proceder sus principales integrantes, con el propósito de que estos cumplan eficientemente la función de llevar a cabo los procesos electorales. Asimismo, los organismos electorales deben de contar con aspectos legales que les permitan hacer valer su autoridad. Los organismos electorales deben de gozar de cierta independencia y/o autonomía, para que generen confianza y que los ciudadanos por medio del voto legitimen a sus representantes. Picado señala que, el nivel de autonomía de los organismos electorales, “se pueden clasificar según la forma de designación de sus integrantes, el grado de autonomía financiera, el nivel de control de sus actos por parte de sus órganos políticos”.²⁷

políticas”, en *Cuadernos del Cendes*, vol.16, núm. 41, Venezuela, mayo- agosto de 1999, pp. 1-26. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lasa98/Molina-Hernandez.pdf> , y Mikel Barreda y Leticia M. Ruiz Rodríguez, “La cadena causal de la confianza en los organismos electorales en América Latina: sus determinantes y su impacto sobre la calidad de las elecciones, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 33, núm.3, 2013, pp. 649-673. Estos autores señalan que la confianza de los ciudadanos en los organismo electorales depende, en parte, del número de actores e instituciones que intervienen en la designación de las autoridades, y que entre mayor el número de actores e instituciones que participan en el referido procedimiento, favorecerá la autonomía e independencia de los organismos electorales. Pero, los autores reconocen que la confianza hacia los organismos electorales depende, por otro parte, del buen desempeño de sus funciones, así como otros factores como el contexto político y la coyuntura política. A propósito de los referidos autores rescatamos la idea del vínculo partidista de las autoridades electorales para realizar el apartado de los Elementos del diseño institucional: nombramiento, duración y permanencia en el cargo de las autoridades electorales.

²⁷ Este tipo de organismos electoral se ubica dentro de las tipologías que, el autor identifica. Picado León establece varias tipologías de los organismos electorales, entre las cuales se encuentran: 1) Permanencia, se distingue entre organismos temporales y permanentes, 2) Relación y grado de dependencia con el poder Ejecutivo; se distingue a aquel organismo independiente del poder Ejecutivo, un organismo que está bajo la supervisión del gobierno o el gobierno se encarga por completo de la administración electoral 4) Ejerzan o no funciones jurisdiccionales, se distinguen entre los organismos administrativos y organismos administrativos con funciones jurisdiccionales. Véase, Hugo Picado León, “Diseño y Transformación de la gobernanza electoral”, en *América Latina Hoy*, vol., 51, Universidad de Salamanca, 2009, pp.95-118.

Uno de los eslabones de la confianza es la autonomía e independencia. Esta última se compone de la forma de designación de los miembros de los organismos electorales que pueden o no incidir en la calidad de las elecciones. En esta clasificación, los organismos electorales se han clasificado por la existencia de un vínculo partidista en el proceso de selección de sus integrantes. Los tipos de organismos electorales sirven para indicarnos como los partidos políticos interactúan en los procedimientos de postulación y nombramiento de los funcionarios electorales. Esta medición es una aproximación más cercana a la realidad, en donde las negociaciones entre los partidos sobre quienes integrarán el organismo electoral y quienes lo integran finalmente, pueden ser el resultado del predominio de un partido sobre otro, la alianza de dos partidos y la exclusión de un tercer partido política.

En general, se han identificado dos modelos para integrar a los organismos electorales: representación partidista, en la que los partidos mayoritarios tendrán representación e influencia, y de autonomía profesional, en la que los individuos serán electos por sus credenciales profesionales, reconociendo que aunque los individuos tengan sus preferencias partidistas se conducirán con independencia e imparcialidad.²⁸

Molina y Hernández argumentan que la integración de los organismos electorales en América Latina se basa en dos criterios: 1) la vigilancia partidista recíproca (representación partidista), que consiste en que los organismos electorales serán integrados con representantes de los partidos políticos y que estos se vigilarán mutuamente, lo cual asegura que el proceso será limpio y tendrá legitimidad; 2) el criterio de imparcialidad, implica que a los miembros de los organismos electorales se les exige ser independientes políticamente, para que los miembros puedan ser imparciales en la toma de decisiones, y así garantizar la limpieza y credibilidad.²⁹

²⁸ Picado León, lo denomina modelo de representación partidista, mientras que, el segundo es denominado: modelo de autonomía profesional. Este autor retoma los modelos del estudio de Hartlyn, Mcoy y Mustillo (2009, p.21 y 22).

²⁹ José Molina y Janeth Hernández, *op. cit.*, p.3.

Hartlyn, Mcoy y Mustillo³⁰ señalan que los organismos electorales de representación partidista pueden ser viables si cuentan con burocracias permanentes de sus funcionarios públicos y se encuentren en un contexto en el que los partidos respeten las reglas del juego.

Sin embargo, las autoridades electorales se pueden sentir comprometidas con los partidos políticos que los designaron, así las autoridades electorales pueden permitir el fraude y cabe la posibilidad de que los representantes de dos de los principales partidos se alíen y excluyan a un tercer representante en la toma de decisiones, lo cual se puede desbordar en un conflicto político. Molina y Hernández coinciden en el problema que causa el mecanismo de designación mediante la representación partidista -por estos nombrado como: la vigilancia partidista recíproca- que cuando un país es multipartidista (de tres o más partidos importantes) puede que se produzca alianzas de unos partidos contra otros, es decir, siempre habrá una posibilidad de que alguno piense que los demás estén aliados en su contra, sea esta real o figurado. Los autores también señalan que cuando un partido es fuerte electoralmente, pero de organización débil, esto sucede con los partidos que surgen entorno a un líder carismático y en la siguiente elección desaparecen³¹. Por lo cual, este partido no contará con suficientes recursos materiales para contar con la presencia de representantes en todas las mesas y actos de proceso electoral. Entonces, su capacidad de vigilancia será parcial, y estas carencias se derivan en desconfianza.

Con respecto al criterio de imparcialidad- autonomía profesional- los autores argumentan que la imparcialidad será factible cuando la designación de los miembros de los organismos electorales está a cargo por un ente no politizado. Por otra parte, cuando la designación de los miembros es por parte de los organismos políticos (Congreso, el presidente con acuerdo del senado), la credibilidad del organismo puede reducirse.

La integración de los organismos electorales se vincula con la clasificación de los organismos electorales y sobre todo con el grado de partidismo de un organismo electoral. Debido a que sus

³⁰ Jonathan Hartlyn *et al.*, “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en América Latina Contemporánea”, en *América Latina Hoy*, vol.51, Universidad de Salamanca, España, 2009.

³¹ José Molina y Janeth Hernández, *Idem*.

integrantes pueden representar a los intereses de los partidos o individuos que son electos por sus credenciales electorales. Además de que, el procedimiento de su nombramiento puede ser realizado por una o varias instituciones.

2.2 Tipologías basadas en la integración de los organismos electorales

Hartlyn, Mcoy y Mustillo (2009) catalogan a los organismos electorales respecto al grado de partidismo de los OGE (organismos de gestión electoral).

1. Dominado por un solo partido: cuando un partido, usualmente en el poder, tiene suficientes representantes como para tomar solos la mayoría de las decisiones (ya sea que lo haga o no)
2. Mixto partidarizado: cuando hay una representación equilibrada de los partidos políticos en un OGE o una representación mixta, de tal forma que ningún partido pueda tomar decisiones por su propia cuenta.
3. Independiente/mixto partidarizado: cuando algunos miembros son nombrados con base en representación partidaria y otros son independientes.
4. Independiente de los partidos: cuando los miembros pueden ser nombrados por el poder Legislativo (o más comúnmente por jueces o grupos cívicos), pero están conscientes de que son profesionales, independientes, y que no han sido nombrados por su afinidad partidaria, sino por sus méritos.³²

El grado de partidismo es una aproximación real al nivel de partidismo que pueden tener los organismos electorales. Este criterio se compone de “la naturaleza de los órganos que intervienen en el nombramiento de los órganos electorales, así como la independencia que se percibe en las

³² Jonathan Hartlyn *et al.* *Idem*

personas nombradas al momento de su nombramiento”.³³ Méndez se basó en los componentes propuestos por Hartlyn, Mcoy y Mustillo para medir el grado de partidismo que existe en los organismos electorales locales en México. La autora incorpora también el componente del “número de impugnaciones al proceso de selección de los consejeros en cada entidad ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJ)”. Méndez indica que, el número de impugnaciones en el nombramiento de los consejeros nos ayuda a conocer los motivos de sus impugnaciones, entre las cuales destacan, “el partidismo de los consejeros, la intervención de los gobernadores [y] la falta de cumplimiento de los requisitos”. La relevancia del indicador radica en el grado de conflictividad que emana de la integración de los organismos electorales es decir, el problema fundamental se encuentra en los procedimientos de identificación, selección, designación y nombramientos de los consejeros. La inconformidad de una de las partes que designa a los consejeros, puede escalar a tal grado, que se llega a instancias nacionales para resolver el problema.³⁴

Conforme a la tipología de Hartlyn, Mcoy y Mustillo los organismos electorales locales en México se integran por representantes de partidos políticos (representación partidista) y consejeros electorales (independientes). Por lo cual, los organismos electorales se ubican dentro de la categoría de independientes/ mixtos partidarizados.

En cambio, Fernando Barrientos los clasifica conforme al nombramiento (partido u otros poderes y composición (partidista, mixta y no mixta), en conjunto con otros criterios (función, composición, independencia, duración y poderes) para una mayor comprensión de los organismos electorales en América Latina.

³³ Jonathan Hartlyn *et al*, *ibid*

³⁴ De acuerdo a los resultados de la investigación de Méndez (2009:45), ésta encontró que el grado de partidismo es alto en diecinueve estados, debido a la naturaleza política (partidos políticos y Congreso) de los órganos involucrados en la designación de los miembros de los organismos electorales en el nivel sub-nacional mexicano, “así como por la composición de los órganos de designación”. Véase, Irma Méndez, *ibid.*, pp .43,45 y 47

1] Composición partidista: [cuando] son los propios partidos los que ejercen, a través de sus representantes en OE, un poder de decisión y control sobre el proceso electoral que sólo a ellos afecta.

2] Composición no partidista: los miembros no representan los intereses de los partidos y por lo tanto son independientes de ellos y del gobierno en turno, pueden ser ciudadanos destacados, miembros de colegios profesionales (abogados generalmente del poder judicial)

3] Composición mixta: el nombramiento proviene de los partidos en el parlamento y su composición es mixta, con miembros que no pertenecen a estos.³⁵

Las tipologías de los organismos electorales tienen rasgos en común, que pretenden acercarse a un contexto político determinado, como la relación o el grado de independencia de los poderes políticos, es decir, si es una rama del poder Ejecutivo que se encarga del proceso electoral o si es un organismo independiente de los poderes políticos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Otros rasgos en común son el proceso de postulación y nominación de las autoridades electorales, lo cual nos indica el grado de partidización de los organismos electorales o el grado de influencia de los partidos políticos sobre dichos procedimientos.

De lo anterior se deriva la pregunta de cuáles son los órganos encargados de nombrar a las autoridades electorales. Lo cual nos ayuda a identificar los grados de independencia de los miembros de los organismos electorales respecto a los órganos que los nominan.

2.3 Modelo de los organismos electorales

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) establece tres modelos de organismos electorales:

³⁵ Fernando Barrientos del Monte, *Ibid.*, pp.72,73,74,75

1) Modelo independiente: existe en aquellos países donde las elecciones son conducidas por un organismo institucionalmente independiente y autónomo de la rama ejecutiva del gobierno, que cuenta y administra su propio presupuesto. Un OE (organismo electoral) independiente no es responsable de rendir cuentas ante un ministerio o departamento del gobierno. Puede ser responsable de rendir cuentas ante el Legislativo, la rama Judicial o Jefe de Estado.

2) Modelo gubernamental: existe en aquellos países donde las elecciones son organizadas y administradas por la rama del gobierno a través de algunos ministerios o dependencias, como el ministerio del interior y/o a través de autoridades locales. Estas estructuras operan como parte de la rama Ejecutiva y son responsables ante el titular del ministerio correspondiente.

3) Modelo Mixto: tiene una estructura dual, con un componente encargado de funciones de dirección, vigilancia o supervisión, que es independiente de la rama ejecutiva y un componente ejecutivo u operativo ubicado dentro de un ministerio o gobierno local. La relación entre los componentes de un OE de modelo mixto no siempre está claramente establecida en la ley.³⁶

Por último, es indispensables mencionar que de los modelos para integrar los organismos electorales que acabamos de mencionar, al igual que Irma Méndez, creemos que la mayoría de los organismos electorales en México caen en la clasificación de independiente /mixto partidariado. Lo que fortalece la hipótesis de que en nuestro país la disputa de los partidos políticos por controlar la designación de las autoridades electorales, es una de las causas que debilita los principios de autonomía e independencia del órgano electoral.

³⁶ Carlos Navarro Fierro, “Diseño de Administraciones electorales, Avance del Manual de IDEA Internacional”, en *Instituto Electoral para la Democracia y Asistencia Electoral*, 2006, pp. 4 y5 .Disponible en: http://www.idea.int/publications/emd/upload/EMD_overview_Spanish_Final_sent_to_print.pdf

2.4 Elementos del diseño institucional: nombramiento, duración y permanencia en el cargo de las autoridades electorales

Los procedimientos para el nombramiento de las autoridades electorales que las legislaciones estatales establecen, los podemos dividir en etapas, empezando con la identificación de los aspirantes, la selección de los candidatos, la designación, y finalmente, la de nombramiento formal. En la primera y segunda etapa pueden intervenir, desde individuos, instituciones educativas, hasta organismos de la sociedad civil; mientras que en las dos últimas, son facultades exclusivas de los grupos parlamentarios y del pleno de la Cámara de Diputados.

El proceso antes mencionado, nos da la pauta para saber, no sólo, el grado de independencia o dependencia formal, que los organismos electorales tienen respecto a otros poderes del Estado, sino el grado de autonomía con el que actúan a la hora de tomar de decisiones.

Autores, como Molina y Hernández, consideran que la imparcialidad será posible, siempre y cuando, la designación de los miembros de los organismos electorales esté a cargo de un ente no politizado. Por el contrario, si la designación corre a cargo de entes políticos como el Congreso, el presidente con acuerdo del senado, la credibilidad quedará en entredicho.³⁷

Por su parte, Hartlyn, Mcoy y Mustillo, argumentan que cuanto mayor sea el número de actores involucrados en el procedimiento de designación, la independencia se aumentará. En cambio, si los integrantes de los organismos electorales son designados por el Ejecutivo, su nivel de independencia será bajo, el cual se incrementaría, si la designación la hace el Legislativo.

Ahora bien, si en los procedimientos de designación de los miembros de los organismos electorales participan, además de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, la sociedad civil, el grado de autonomía será mayor.

³⁷ Por otra parte, Fernando Barrientos (2011,70) lo denominada criterio de composición, que hace referencia “a la independencia o no de un organismo electoral en la autonomía para tomar decisiones [...], como también nominación y composición de sus miembros”. Siguiendo al autor, “este criterio trata del origen de los miembros que pueden ser de origen (a)partidista y por lo tanto representar los intereses de los mismos partidos en los procesos electorales, o [...] pueden ser (b) expertos en materia electoral sin ninguna relación con los partidos, es decir, ciudadanos, miembros destacados de organizaciones civiles ,académicos, (c) miembros del poder judicial por éste e independientes del mismo una vez asumidas sus funciones en el OE y/o una combinación de tales categorías”.

Irma Méndez (2013) por su parte, coincide con los argumentos –propuesto por Hartlyn, Mc Coy y Mustillo- al afirmar, que mientras “mayor sea el número de órganos involucrados en la designación, mayor será su independencia”. En ese tenor, en su investigación sobre los organismos electorales en México en el nivel sub-nacional, encontró que, en diecisiete estados los órganos involucrados en el proceso designación son tres: la sociedad civil, los partidos y el Congreso; mientras que los quince estados restantes, participan únicamente, los partidos y el Congreso.

Fernando Barrientos señala, que el nombramiento de los miembros del organismo electoral, puede provenir de los partidos en el parlamento, u otros poderes del Estado, como el Ejecutivo y Judicial, sin la intervención de los partidos. El autor concluye que “gran parte de los organismos electorales son nombrados por acuerdo entre partidos y con la participación de uno o más poderes ya sea el Ejecutivo o Judicial”.³⁸

Si bien es cierto que la autonomía de los organismos electorales depende en parte de la integración y designación de los miembros de los organismos electorales, esta se puede complementar con otros elementos del diseño institucional, que pueden impactar en la confianza de los organismos electorales.

Los análisis relativos a los organismos electorales indican que su independencia es mayor si el número de años en el cargo es mayor de quienes los nombran, ya sea el Ejecutivo o el Legislativo. A la inversa, la independencia será menor cuando el número de años en el cargo de la autoridad electoral sea equivalente al número de años en el cargo de quienes lo designaron.³⁹ Méndez argumenta que, en el caso mexicano se corroboró que en ocho estados, el cargo de los consejeros dura tres años al igual que los diputados del Congreso, que son los encargados de designarlos, lo cual implica una dependencia de los consejeros hacia los diputados del Congreso. La autora encontró que en algunos estados sucede lo contrario, en nueve estados los consejeros

³⁸ Fernando Barrientos del Monte, “Organismos electorales y Calidad de la Democracia en América Latina: Un esquema de análisis”. Paper para Workshop del European Network on Latin American Politics, Oxford, 2008, p.14, disponible en:http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1009&context=fernando_barrientos

³⁹ Véase, Hartlyn et al *Idem* y Picado León.

electorales duran en su cargo lo doble de la duración de quienes los designan. Finalmente, en dos estados, los consejeros electorales duran el triple de lo que duran los diputados.⁴⁰

Las leyes electorales deben asegurar la permanencia del cargo de las autoridades electorales, sino se garantiza su permanencia, los miembros del máximo órgano electoral pueden sentirse comprometidos con los responsables en designarlos. Irma Méndez propone otro componente para medir el grado de independencia de las autoridades electorales que es la remoción de su cargo, en el cual pretenden precisar el grado de facilidad con la que son removidos del cargo. La autora señala que por medio de su remoción se puede ejercer “un control velado” sobre las decisiones de los consejeros electorales bajo la forma de amenaza de remoción de su cargo.⁴¹ De esta manera, la independencia aumentara en la medida de que la normas electorales dificulten su remoción, mientras que la independencia se limita sí las normas facilita su remoción.

Otros análisis señalan que, los organismos electorales se encargan de funciones administrativas y funciones contenciosas electorales.⁴² De dichas funciones distingue a los organismos electorales dedicados exclusivamente a la administración; dos o más organismos comparten la función de administración de los procesos electorales, es decir, entre dos o más organismos se dividen la función administrativa⁴³ de aquellos organismos que se encargan de funciones administrativas y, finalmente de organismos distintos que se encargan de ambas funciones.⁴⁴

La especialización de un organismos electoral implica la realización de funciones de carácter administrativa y contenciosa electoral, como señalamos arriba, puede que un organismo sólo se encarga de funciones administrativas, puede que un organismo concentre ambas funciones y /o

⁴⁰ Irma Méndez, *Ibid.*, p., 50.

⁴¹ Irma Méndez, *Ibid.*, pp.44 y 48

⁴² Véase, Mikel Barreda y Leticia Ruiz, *Ibid.*, p.656; Fernando Barrientos del Monte, *Ibid.*, 70 y 200, y Picado León

⁴³ Véase, Fernando Barrientos, *Idem*, 200; Barreda y Ruíz, *Ibid* 658-659

⁴⁴ Picado León realizó un estudio referente a la independencia formal de los tribunales electorales de México Centroamérica y Panamá. Este estudio se apoyó en el elaborado por Hartlyn Mcoy y Mustillo, pero la diferencia es que los primero autores midieron la independencia de los organismos electorales a través de un índice de independencia compuesto por dos elementos: proceso de nombramiento y la duración (designación) de los períodos que fungirán tanto los que nombran como los que nombran como los que son nombrados a los organismos electorales (relación de titularidad). Mientras que, Picado elaboró un índice de independencia formal de los organismos electorales basado en los tres componentes integración, proceso nombramiento (Picado los denomina, designación) y la relación de titularidad (mandato), el autor adiciona a su índice la reelección, iniciativa de ley y Autonomías presupuestaria. La ventaja de los dos Índices de Independencia es que sus componentes se pueden encontrar en las constituciones y leyes electorales. Véase, Hugo Picado León; Jonathan Hartlyn *et al*, *Idem*.

se reparten entre varios organismos las funciones. Fernando Barrientos argumenta que la especialización es un componente importante para asegurar la integridad de la gobernanza electoral. Este componente lo convierte en un criterio denominado los poderes sobre los procesos electorales, los poderes que pueden tener un organismo dependerán en parte del contenido y amplitud que las leyes otorguen a los organismos electorales, que puede ser limitado o amplio. Con respecto al poder limitado se refiere a que los organismos electorales sólo se dedicarán a cuestiones administrativas, en cambio un poder amplio indica que los organismos electorales no sólo se dedicarán a funciones administrativas, sino también a funciones contenciosas electorales. Por último, el autor señala que en el caso de los organismos independientes tendrán más poder de control sobre los procesos electorales, tanto en las funciones administrativas como en las contenciosas electorales, que en comparación de un organismo dependiente del poder Ejecutivo.⁴⁵

Sin embargo, Mozzafar y Schedler (citado en Barreda y Ruiz) cuestionan que la idea de la especialización de los organismos electorales “no tiene efectos claros y unidireccionales sobre el buen funcionamiento de los organismos electorales”. Barreda y Ruiz comprueban ese argumento, pues señalan que en algunos países en América Latina tienen una falta de especialización en sus organismos electoral, pero cuentan con una alta confianza en sus organismos electorales. Entonces, los autores concluyen que la especialización por sí sola no genera confianza en los organismos electorales, sino que se necesita de una cultura política de confianza y un entorno político electoral no conflictivo.⁴⁶

Para Barreda y Ruiz una forma de saber cuántos grados de autonomía tienen los organismos electorales en relación con otros poderes es sí se puede o no recurrir a la revisión de las decisiones de los organismos electorales ante otras instancia del poder Ejecutivo o ante un Tribunal. Los autores señalan que el someter a revisión las decisiones de los organismos electorales ante otras instancias puede limitar su autonomía y provocar la desconfianza ciudadana. Sin embargo, hay casos complicados en donde los conflictos electorales pueden encontrarse en un estado crítico y la intervención de un Tribunal es necesaria. En el caso de

⁴⁵ Fernando Barrientos, *Ibid.* pp.70 y 72

⁴⁶ Mikel Barreda y Leticia M. Rodríguez, *Ibid.* pp.653 y 660

México tanto a nivel nacional como el sub-nacional, las impugnaciones referentes a los procedimientos de nombramiento y postulación de los miembros del Consejo General han causado fuertes conflictos, por lo que el TEPJF tuvo que intervenir, ante la ausencia de un consenso de los partidos políticos para designar a los consejeros electorales.

Tanto la integración como el nombramiento de las autoridades electorales son componentes de la independencia, que forman parte de las causas de la confianza hacia los organismos electorales. En el caso mexicano, la independencia de los miembros del Consejo General se puede complementar con las garantías de permanencia en su cargo, que la duración de su cargo no sea equivalente a los órganos que los nombran y su grado de especialización.

Para el análisis de los posteriores capítulos, se retoma el tiempo de la duración en el cargo, debido a que la gobernanza electoral indica que los tiempos para la designación, renovación, reelección no deben coincidir con los tiempos de cambio en la Cámara de Diputados, ya que perjudican la autonomía e independencia de los organismos electorales.

También, el elemento de la permanencia del cargo de las autoridades electorales se contempla en los siguientes capítulos, pues el referido elemento supone que si no existe una disposición que garantice la permanencia en el cargo de las autoridades electorales, puede ser utilizada como herramienta para amenazarlos de que van ser removidos, sino que sea a convertido en un medio para demorar la negociación de la designación, reelección y renovación. Su distorsión, se deriva de que al concluir el periodo en el cargo de los consejeros electorales corresponde a los diputados nombrar a los sustitos, pero en los hechos no ocurre así, pues se aprovecha de la prórroga en el mandato para contar con un plazo mayor para negociar las cuotas partidistas.

Por otro lado, tanto la reelección como la renovación escalonada buscan aprovechar la experiencia y los conocimientos adquiridos de los consejeros electorales, a su vez permiten que los funcionarios continúen con su labor para poder especializarse en la materia. De ahí que, la especialización puede contribuir con la autonomía en el sentido de que las decisiones de los

consejeros electorales no se base en criterios subjetivos que beneficien a los intereses partidistas, sino en base a criterios objetivos.

Una vez señalados las razones de la identificación, selección, designación, nombramientos, duración en el cargo, permanencia y especialización, nos corresponde precisar que tanto la teoría de los organismos autónomo y la gobernanza electoral abordan algunos de los criterios que garantizan la autonomía formal.

Sin embargo, consideramos que para complementar los criterios de las teorías antes señaladas, analizamos los recursos de inconformidad que se interpusieron ante el TEPJF, referentes al nombramiento de los consejeros electorales. Y en el análisis descubrimos que las figuras jurídicas más violentadas por los partidos políticos son: reelección, renovación escalonada, permanencia en el cargo, las inelegibilidades, la mayoría calificada y equidad (alternancia y paridad género). Figuras que nos sirvieron para la elaboración del capítulo II y III.

Capítulo II. Evolución de figuras jurídicas para la integración de las autoridades electorales (1990-2013)

El proceso gradual de desvinculación del Poder Ejecutivo de los procesos electorales empieza en 1990, cuando se crea la figura de “consejeros magistrados”, figura que con la reforma de 1994 cambia a la de “consejeros ciudadanos”, para que en 1996 quedara finalmente, como “consejeros electorales”. Los cuáles deberían contar con conocimientos técnicos y especializados. Su propuesta y designación corre a cargo de la Cámara de Diputados.

Con la reforma de 1996, además de que se quita la presidencia del Consejo General del IFE al Secretario de Gobernación, se quita el derecho a voto a los partidos políticos. El presidente del Consejo General del IFE, ahora, era propuesto por las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados. Por lo tanto, la decisión quedaba finalmente en un órgano electoral totalmente ciudadanizado.

El nuevo modelo electoral del IFE sería replicado en todas las entidades federativas. Por lo que a partir de 1996, los Congresos locales debían establecer en sus ordenamientos jurídicos los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Para proporcionarles garantías a los ciudadanos y los partidos políticos que se conducirán bajo esos principios, desde el momento de su integración hasta la organización y desarrollo de los comicios.

La posibilidad de que la sociedad participara de manera más activa en la organización y vigilancia electoral se da con la reforma electoral de 2007, pues incorpora la figura de consulta ciudadana, figura que abre la puerta a que los ciudadanos propongan posibles candidatos a consejeros del IFE y se adoptó en varias entidades federativas. Su incorporación de la figura fue producto de la exclusión de uno de los partidos con mayor peso político (el PRD) por el proceso de elección de autoridades electorales federales de 2003.

En esa reforma electoral, se introdujeron determinadas competencias electorales que se centralizaron en la autoridad electoral federal. Un ejemplo fue el establecimiento de que el IFE podía hacerse cargo de la organización de los procesos electorales locales si los institutos estatales electorales se lo solicitan. Otro ejemplo, se incluyó como competencia exclusiva del

IFE, tanto a nivel local como federal, la administración de los tiempos del Estado de radio y televisión con fines electorales. Ambas competencias electorales, muestran cómo iban reduciéndose las competencias de las autoridades electorales locales, lo cual iba en dirección contrario al modelo de organización descentralizado, que se adoptó en 1990.

Es necesario señalar que, durante el período de 2000 a 2011 hubo fuertes cuestionamientos por el método de selección y nombramiento de los consejeros electorales del IFE y de los Institutos Electorales Estatales, que derivó en conflicto cuando las principales fuerzas políticas intentan imponer a candidatos con un perfil que coincida con los intereses de los partidos políticos, en detrimento de la autonomía e independencia de los organismos electorales.

Si lo observamos desde la perspectiva de los partidos políticos resulta razonable colocar el mayor número posibles de candidatos a consejero electoral con el objeto de que las decisiones que ellos tomen en el interior de los Consejos Generales del IFE y los Institutos Electorales Estatales beneficien a los partidos políticos como: en su financiamiento, en su registro legal nacional, la selección de sus dirigentes y sus candidatos y hasta el cómputo y declaración de validez de la elección.

Por lo que, en el momento que pasó a manos de los partidos políticos el nombramiento de las autoridades electorales, se hizo con la intención de evitar la injerencia directa del gobierno en los comicios electorales. Pero, indujo un sesgo partidario que se exhibe en los Congresos de los ámbitos federal y estatal que cuentan con una mayor pluralidad, pues no necesariamente propicia la negociación política debido a la ausencia de acuerdo entre las principales fuerzas políticas para determinar quiénes dirigirán a los organismos electorales.

Por ello, se creó el Instituto Nacional Electoral (2014) en sustitución del IFE, el nuevo organismo electoral de carácter nacional se encargará de organizar los procesos electorales federales y con la coordinación y colaboración de los Organismos Públicos Locales Electorales para llevar a cabo los procesos electorales de los estados y municipios. El nuevo organismo electoral federal cuenta con un Consejo General integrado por un consejero presidente y diez consejeros electorales electos por la Cámara de Diputados, consejeros del poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo.

Para evitar que el nombramiento de las autoridades electorales (federal y local) obedezca a la lógica de cuotas partidistas que suelen favorecer a las fuerzas políticas con mayor peso electoral, se estableció que el Consejo General del IFE designara al Consejero Presidente y los demás consejeros electorales estatales.

De modo que, la partidización de los organismos electorales puede afectar su autonomía e independencia, es por eso que en el diseño institucional se ha implementado elementos que la atenúa como: el número de actores políticos que intervienen en la selección y nombramiento, el referido procedimiento no coincida con la renovación de los diputados y gobierno, los requisitos para ser consejero electoral, la votación por mayoría calificada requerida para ser electo, entre otras.

Por lo anterior, consideramos que el diseño institucional importa, pues puede generar incentivos para limitar las conductas abusivas de los gobernantes, o bien puede privilegiar los intereses de particulares por encima del interés de la sociedad, y ofrece a los ciudadanos herramientas que les permite participar en las decisiones que los afecta. De ahí que, realizamos una revisión sobre las transformaciones de las reglas de la integración de las autoridades electorales, con el interés de analizar los avances que han garantizado una mayor independencia frente a otros poderes públicos, así como los retrocesos que han puesto en entredicho la autonomía de los organismos electorales y el desempeño de los consejeros electorales.

Dicho esto, en el capítulo II hacemos una descripción comparada de la evolución de los procedimientos y preceptos jurídicos del ordenamiento legal, que regulan la designación y renovación de las autoridades electorales⁴⁷, tales como: la reelección, requisitos de inelegibilidad, permanencia en el cargo, equidad de género, mayoría calificada y la renovación escalonada en las siete entidades federativas y a nivel nacional, durante el periodo 1990-2013.

⁴⁷ El término de autoridades electorales, o consejero electoral u otros equivalentes, se utilizara en forma indiscriminada a lo largo de este capítulo.

2.1 Cambios al ordenamiento legal para la reelección de los consejeros electorales

La reelección de las autoridades electorales se implementó como mecanismo para garantizar la profesionalización de la función y el aprovechamiento de la experiencia acumulada. Este mecanismo les brinda a las autoridades electorales la oportunidad de continuar su labor para poder especializarse en la materia. Lo cual genera un estímulo al desempeño de sus funciones para quienes pretendan ser reelectos.

No obstante, los beneficios que se pretende alcanzar con la figura de la reelección pueden no alcanzarse, cuando los partidos políticos en su lógica de que personas afines a sus interés sean reelectas, puede darse el caso que se seleccionen para la reelección a consejeros sin valorar de manera adecuada su desempeño en el cargo, menoscabando con ello, la autonomía e independencia formal.

En consideración a lo anterior, elaboramos el cuadro 1.1 donde se asientan las modificaciones que los congresos locales hicieron a sus ordenamientos jurídicos para permitir la reelección de los consejeros en funciones. Entre los cambios se destacan: los órganos encargados de la reelección, los tiempos de duración en el cargo, y para el caso de algunos estados, la prohibición de la reelección.

Antes de abordar los cambios que los diputados efectuaron para permitir la reelección, permítanos reiterar, que el interés de analizar dicha figura, se debe a que puede contribuir con la especialización (a su vez, forma parte de los criterios que garantizan la autonomía formal), que se pierde cuando se decide renovar por completo a los Consejos Electorales, siempre y cuando existan reglas claras que la regulan, pues si no se garantiza su regulación, da pie a que los legisladores interpreten a conveniencia la reelección.

Pero, no debemos olvidar que la decisión de la reelección recae en los congresos locales, lo cual puede promover la rendición de cuentas, pues permite la evaluación de la gestión de los consejeros que buscan ser reelectos, o bien, puede convertirse en un instrumento de control político debido a que su decisión puede basarse en qué tanto los consejeros electorales beneficiaron o afectaron los intereses de los partidos políticos.

1.1 Cambios a las normas electorales para la reelección de consejeros

| Entidad | Año | Descripción de la modificación |
|------------------------|------|--|
| Baja California | 1995 | Por primera vez se ratifican a los consejeros |
| | 2000 | Se acuerda la reelección inmediata de consejeros electorales |
| Colima | 1991 | La ratificación de los comisionados dependen del poder ejecutivo |
| | 1996 | Se acuerda la reelección del consejero presidente |
| | 2002 | Se asienta en la ley que la reelección de consejero presidente será por un periodo de tres años |
| | 2008 | Se adicionó que los consejeros determinaban la reelección o no del presidente |
| Michoacán | 1998 | Se estableció la ratificación de los consejeros ciudadanos |
| | 2007 | Los consejeros electorales podían ser reelecto hasta por dos ocasiones |
| | 2013 | La reelección de los consejeros no se contempla |
| Querétaro | 1994 | Los consejeros ciudadanos podían ser reelectos |
| | 1997 | El presidente susceptible de reelección hasta dos periodos sucesivos |
| | 2005 | La reelección de los consejeros electorales por un periodo más |
| | 2008 | Se especificó que los consejeros podían ser reelectos por un periodo igual al de su nombramiento (7 años) con una votación de mayoría calificada |
| Sonora | 1993 | La reelección de los consejeros ciudadanos era por uno o más procesos electorales. La reelección se sometía al mismo procedimiento que el de designación |
| | 1996 | Se incluyó una restricción a la reelección de los consejeros cuando los partidos políticos la impugnen |
| | 2005 | Se prohíbe la reelección del presidente |
| Yucatán | 1995 | Se establece que el Congreso podía ratificar a los consejeros ciudadanos por un periodo mas |
| | 2007 | La posibilidad de los consejeros electorales de ser ratificado por un periodo igual al de su nombramiento (6 años) |
| Zacatecas | 1995 | La legislatura podría ratificar a los representantes ciudadanos |
| | 1997 | La posibilidad de ratificación de los consejeros electorales para otro periodo |
| Nacional | 1990 | El presidente de la Republica podía proponer la ratificación de los consejeros |
| | 2008 | Se prohibió la reelección de los consejeros electorales, excepto el presidente |

Fuente: Elaboración propia con base en Códigos y leyes electorales estatales

En los ordenamientos jurídicos de los estados no ha existido un procedimiento uniforme y específico sobre cómo debe llevarse a cabo la reelección de las autoridades electorales, ante la falta de precisión de dicho procedimiento, compete a Congresos locales definirlo. Sin embargo,

los legisladores deben precisar con claridad los lineamientos de la reelección de los consejeros, pues si no lo hacen, es posible que genere suspicacia de las personas que se van a ratificar.

Aunque, las modificaciones a las leyes electorales son producto de la negociación entre el partido gobernante y la oposición, así, la decisión del legislador de adoptar reglas electorales incluyentes o excluyentes depende de la presión que ejerzan los actores políticos y grupos de interés, es decir, las reglas electorales se orienta incluyentes cuando benefician al partido gobernante y la oposición, en cambio, las reglas electorales se orientan excluyentes cuando favorece al partido gobernante en perjuicio de la oposición.

Al revisar el contenido de la ley, detectamos reglas excluyentes cuando su contenido inclinaban la balanza en favor del Ejecutivo en detrimento del Legislativo, situación que se ha presentado cuando se favorece la reelección de aquellos consejeros que son afines al gobierno en turno.

Un ejemplo de ello, es lo referente al Código Federal de Procedimientos Electorales del Instituto Federal Electoral (IFE) en lo que concierne a las designación de los consejeros: “el presidente de la República en su caso propondrá, la ratificación o someterá nuevos candidatos para su disposición”.⁴⁸ El mismo espíritu lo encontramos en el ordenamiento del Estado de Colima (1991), donde “el titular del Poder, en su caso, solicitará la ratificación o propondrá nuevos candidatos para su elección [...]”.⁴⁹

Como podemos apreciar, en ambos casos el Ejecutivo era el encargado de proponer la reelección de las autoridades electorales, medida que rectifica lo planteado por la gobernanza electoral que entre menor sea el número de órganos políticos que intervienen en la integración de las autoridades electorales, es decir, la regla de reelección privilegia la dependencia formal de las autoridades con el ejecutivo.

Por su parte, Yucatán y Zacatecas, cambiaron las reglas del juego, pues al quitar facultades al Ejecutivo, favorecieron la independencia y profesionalismo de los organismos electorales. Veamos el primer caso; la Ley Electoral de 1995 establece en su artículo 85, fracción VI: los consejeros ciudadanos y el Secretario Técnico del Consejo Electoral podían ser ratificados por

⁴⁸ COFIPE. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 74, inciso e), 1990.

⁴⁹ Código Electoral para el Estado de Colima, artículo 73, inciso d, 1991.

el Congreso del Estado para un período más; por su parte, el último caso, el Código Electoral del Estado de 1997, establece, en artículo 85, inciso c), que los representantes ciudadanos podían ser ratificados por la Legislatura.

En ambos estados, la figura de reelección mostraba como el diseño institucional iba adquiriendo rasgos de independencia formal, situación que se evidenció en el momento que se le retiró la facultad del Ejecutivo de reelegir a las autoridades electorales, facultad que fue otorgada a los legisladores, con ello se pretendió que la decisión de la reelección no reincidiera en un solo órgano político (Poder Ejecutivo), sino que fuera una decisión que se tome en conjunto con las diversas fuerzas políticas.

Por otra parte, los cambios en los tiempos de duración en el cargo de los consejeros electorales, difieren respecto a los del secretario y del presidente. Como es el caso de Colima, donde los primeros durarían en su cargo siete años, y los segundos permanecerían, tan sólo, cuatro años. Tal como lo establece el artículo 153 del Código electoral de 1996, que a la letra dice: “ambos funcionarios durarán en su cargo cuatro años pudiendo ser reelectos para completar el resto del periodo”.

Como vemos, el citado artículo no es muy claro en su redacción, pues aunque habla de reelección, no especifica con claridad los años de duración. Por lo que la legislatura local en el año 2002, plantearon que la reelección del secretario y el presidente durarían “en su cargo cuatro años, o hasta terminar el período, pudiendo ser reelectos para completar el segundo período de 3 años”.⁵⁰

Con relación a los cambios en los tiempos de duración en el cargo de las autoridades electorales, se encontró que a los consejeros electorales que se les permitió la reelección se redujo su período en el cargo, respecto de los consejeros que no se les permitió su reelección era mayor su periodo en el cargo, como sucedió en Colima, donde el secretario y presidente duraban en el cargo cuatro años con posibilidades de reelección de tres años. Mientras que, los demás consejeros duraban en su cargo siete años sin posibilidades de reelección.

⁵⁰ Código Electoral del Estado de Colima, artículo 153, 2002.

Por otra parte, el Congreso de Yucatán en 2007 volvió a modificar su normatividad electoral, que en su artículo 121 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, dispuso que: “los consejeros electorales, propietarios y suplentes, serán electos para un periodo de 6 años, con la posibilidad de ser ratificados, por una sola vez, para otro periodo igual”.

En cambio, la Constitución Política del Estado de Querétaro de 2008, en su artículo 32, dispuso que los consejeros electorales duraban en su cargo siete años “pudiendo ser reelecto por un período igual y sólo podrán ser removidos por las causas graves que la ley señale y con la misma votación requerida para su nombramiento”. Había que destacar, que la ley de Querétaro es la única que establece que el tiempo en el cargo del secretario y el presidente sería de un año, con la posibilidad de ser reelecto por dos periodos inmediatos. En tanto que, los consejeros electorales sí podrían ser reelectos por un periodo igual al de su nombramiento. Además, es el único caso donde se especifica que los consejeros para ser designados, reelectos y removidos requieren de una mayoría calificada.

Sin embargo, los cambios en el tiempo de la reelección no fueron similares en todos los estados, sino que presentaron ciertas variaciones en su diseño. Los casos de Yucatán y Querétaro mostraron la similitud de que el período de tiempo de la reelección de los consejeros electorales era igual al período de su nombramiento. Pero, el caso de Querétaro se hizo una distinción en el procedimiento de reelección del presidente y secretario, dado que se redujo su periodo de permanencia en el cargo. La reducción a un año en la duración del cargo de estos últimos, consideramos que condicionan el profesionalismo y la independencia de dichos consejeros, sobre todo, porque sus decisiones estarán sometidas a la presión de quienes tienen la capacidad para reelegirlos. Por otra parte, el someterlos a un procedimiento de reelección en el periodo de un año, no les da un plazo suficiente para adquirir la experiencia necesaria para presidir el máximo órgano de dirección, lo cual resultaba un retroceso para la profesionalización que se persigue vía la reelección.

En varios casos, los funcionarios electorales podían ser reelectos por uno o dos periodos, dentro de los casos de un periodo, se encuentran los estados de Sonora (1993), Yucatán (1995) y Zacatecas (1997). Y para el caso de dos periodos, tenemos a Querétaro (1997) y Michoacán (2007).

En el caso de Sonora, la Ley Electoral de 1993, en su artículo 130, fracción II, indicaba que “los Consejeros Ciudadanos durarán en su cargo dos procesos electorales, pudiendo ser reelectos por uno o más [...]”. Por su parte, el artículo 130 Bis de la Ley Electoral precisa que el presidente se haría cargo “durante el proceso electoral correspondiente, pudiendo ser reelecto un proceso más”. La coincidencia de la reelección de los consejeros con los procesos electorales, puede ser un elemento que distorsione los principios de autonomía e independencia, sobre todo, porque la actividad electoral de los partidos políticos, harían imposibles los acuerdos sensatos, y buscarían por todo los medios hacer mayorías artificiales con el fin de controlar la conformación del organismo electoral.

Otro caso de reelección por un periodo, tenemos al Estado de Zacatecas, donde la ratificación de los consejeros electorales no se asienta en la Legislación Electoral, sino en la Constitución Política del Estado, de manera específica en su artículo 20, inciso C), que a la letra dice: “el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales durarán en su cargo cuatro años, pudiendo ser ratificados por otro periodo”.

Por su parte, la reelección por dos períodos de los consejeros, tenemos que en el caso de Querétaro, la Ley Electoral establece que: “el presidente durará en su cargo un año, pudiendo ser reelecto hasta por dos períodos sucesivos”, asimismo, “un secretario ejecutivo que será electo de entre los consejeros electorales [...], durará en su cargo un año, pudiendo ser reelecto hasta por dos períodos sucesivos”.⁵¹

Por último, el Código Electoral del Estado Michoacán establece, que: “los consejeros electorales, propietarios y suplentes duraran en su cargo cuatro años pudiendo ser reelectos hasta en dos ocasiones”.⁵²

De la reelección de los consejeros por dos ocasiones, destacaré sólo el caso de Michoacán, dado que el caso de Querétaro en el 2008 se volvió a modificar la Ley Electoral quedando la reelección por un periodo igual, con una observación para el caso de Michoacán, no se precisa si de manera inmediata o no.

⁵¹ Ley Electoral del Estado de Querétaro, artículo 64, fracción I y II, 1997.

⁵² Código Electoral del Estado de Michoacán, artículo 111, 2007.

Como podemos observar, las disposiciones legales de los estados referidos adoptaron temporalmente la reelección por dos períodos, situación que representaba un avance en el sentido de que permite la continuidad de las labores de las autoridades electorales. Recordemos que la legislación de Querétaro de 1997 adoptó esa regla de reelección, pero con el inconveniente de que la reelección en los cargos mencionados se tenía que realizar al cumplir un año en el cargo. En cambio, la legislación de Michoacán de 2007 la implementó para todos los consejeros electorales.

Respecto a las legislaciones electorales que prohíbe la reelección de los consejeros, nos referiremos al caso de Sonora y del IFE (Instituto Federal Electoral). Para el primer caso, la Legislación Electoral de Sonora (2005) contempla que “los consejeros propietarios del Consejo Estatal elegirán de entre ellos al que ocupará la presidencia del Consejo, quien durará en el cargo dos años sin que pueda ser reelecto”.⁵³ En cuanto al IFE, se asentó, que: “los consejeros electorales duraran en su cargo nueve años [...] y no podrán ser reelectos”, a efecto del artículo 110, numeral 6, en el COFIPE de 2008.

La disposición anterior puede parecer un poco contradictoria en el sentido de que se priva a la mayoría de los consejeros la oportunidad de ocupar el cargo de nueva cuenta, lo cual plantea que se desperdicie la experiencia acumulada que en cierta medida incide en la profesionalización del puesto electoral.

Sin embargo, no debemos olvidar que los legisladores, posiblemente, establecieron la no reelección de las autoridades electorales para evitar que se reeligen a consejeros electorales que han beneficiado con sus decisiones al partido que se encuentra en el poder o los partidos políticos que los propusieron.

Esta idea se fundamenta con la impugnaciones sobre la reelección en los estados de Yucatán y Baja California, donde el primer caso los partidos políticos de oposición impugnaron que los consejeros electorales no fueron reelectos por una mayoría. Mientras que, en el caso de Baja California, los legisladores decidieron no reelegir a los consejeros electorales.

⁵³ Código Electoral para el Estado de Sonora, artículo 90, 2005.

2.2 Cambios a las normas electorales, respecto a los requisitos sobre: inelegibilidad en el cargo de consejero

No podría ser de otra manera para el cargo de consejero electoral, además de las cualidades propias del cargo, las personas tienen que cumplir con cierto condicionamiento o requisitos, para que estas puedan ocupar el puesto en disputa. De ahí, que en los ordenamientos jurídicos se haya establecido un conjunto de condicionamientos de carácter positivo que deben satisfacer las personas interesadas en el cargo de consejero electoral. Asimismo, los legisladores fijaron un conjunto de supuestos negativos que impiden la designación del aludido cargo, que se identifican como inelegibilidades.

Debido a la extensión de los requisitos que se han contemplado en las leyes electorales, se tomó la decisión de abordar únicamente los requisitos o supuestos de carácter negativo, ya que se caracterizan por impedir que personas que hayan desempeñado cargos de naturaleza política o pública por un periodo determinado no puedan ser designados como autoridad electoral, así como los supuestos que hacen alusión a la reputación y los antecedentes penales contribuyen a salvaguardar la autonomía e independencia.

En la gobernanza electoral, la especialización implica que los titulares de los organismos electorales cuenten con conocimientos técnicos y especializados para organizar y administrar las elecciones. Por lo cual se tiene que garantizar un perfil alejado de los partidos políticos, pues, cualquier nexo partidario puede levantar sospechas de que se carece de imparcialidad, poniendo en riesgo la legitimidad de los consejeros y, en el peor de los escenarios, la credibilidad del proceso electoral.

Es por ello que los requisitos se convierten en un filtro para evitar, o cuando menos limitar que personas, con antecedentes en cargos políticos puedan desempeñar el cargo referido. Pero, el hecho de que las fracciones parlamentarias se encarguen de postularlos y designarlos genera suspicacia de que adquirieron una supuesta lealtad con los partidos que los promovieron.

Para ello, hemos elaborado el cuadro 1.2, que contiene las modificaciones que los congresos han introducido en sus ordenamientos electorales referentes a los requisitos que deben cumplir los ciudadanos que quieran desempeñar el cargo de consejeros electorales. Con base a las

modificaciones de la figura de inelegibilidades que se asentaron en el cuadro, se destacaran los cambios más significativos, bajo la consideración de que los requisitos representan el intento por desvincular a las autoridades electorales de los partidos políticos, esto, con el fin de fortalecer la especialización, la autonomía e independencia de las autoridades electorales.

Si bien es cierto que los legisladores dieron prioridad a un perfil técnico y profesional por encima del político, tan bien es cierto que los legisladores consideraron adecuado que las inelegibilidades podían ser superada por un tiempo determinado. Lo cual permite que personas que ejercieron cargos públicos o políticos en el pasado no inmediato participen en el proceso de designación.

Sin embargo, existen algunas entidades donde las inelegibilidades expiran en un tiempo relativamente corto, puesto que, en caso de que el candidato a consejero concluyó un cargo recientemente vinculado a las actividades políticas puede debilitar la imparcialidad.

El primer Estado que asentó en su Legislación Electoral la figura jurídica de inelegibilidad, fue Baja California, cuya Ley de Instituciones y Procesos Electorales de 1995, en su artículo 118, fracciones V, VI y VII, a la letra dice: “no desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular ni haber sido postulado como candidato para alguno de ellos en los últimos tres años anteriores a la designación”; “no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, o Municipal de un partido político” y “no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, o municipal de algún partido político en los últimos tres años”.

Por otra parte, en cuanto a los requisitos de reputación y antecedentes penales, la misma ley y mismo artículo, pero en sus fracciones VIII y IX, establecen lo siguiente “no ser ministro de culto religioso alguno, así como “gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter culposo”.

Es importante destacar, que la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de 1998, hicieron cambios relativos a aumentar de tres a seis años los límites temporales que impide acceder al cargo de consejero ciudadano, a las personas que desempeñaron los cargos de elección popular, dirigentes partidarios y ministro de culto religioso. Mientras que, la

prohibición del cargo de Presidente de Comité Ejecutivo Nacional, Estatal o Municipal, o de un partido político y el requisito de no haber sido condenado por delito alguno, salvo de carácter culposo se mantuvieron sin cambios, a reserva del requisito de gozar de buena reputación que se eliminó. Cabe mencionar que, la referida ley del año 2004, no se presentaron cambios en las inelegibilidades arriba señaladas ni en los antecedentes penales.

En cambio, para 2009 el Congreso de Baja California modificó las disposiciones asentadas en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales. Primero, el requisito referente a la postulación o el haber desempeñado cargos de elección popular, en los órganos directivos de algún partido político, de representante de algún partido político Federal o Estatal, así como el haber sido dirigente partidario los últimos tres años, ya no se sujetaba a ese límite temporal, sino que convirtieron en inelegibilidades absolutas en el sentido de que bajo ninguna circunstancia podrían ser designados quienes hayan desempeñado esos cargos; segundo, amplió la prohibición a la administración pública Federal, Estatal o Municipal, aunque esto último, lo restringió al último año de la designación. Estos cambios fueron asentados en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 135, fracciones V, VI, VII y VIII.

Por su parte, en lo que respecta a la reputación y los antecedentes penales, el Congreso redujo⁵⁴ la prohibición de no haber sido ministro de culto a los últimos seis años, y no haber sido condenado por delito doloso, disposición legal que se fijó en el artículo 135, fracciones IX y X de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales. Cabe destacar que, al revisar la mencionada ley de 2013, observamos que los legisladores no realizaron cambios en las inelegibilidades de elección popular, dirigencia partidaria, administración pública y antecedentes penales.

Es importante señalar que, en el caso de la prohibición del cargo de ministro, su reducción a seis años, abrió la puerta para que personas que ejercieron en el pasado ese tipo de cargo

⁵⁴ Recordemos que, la Ley Instituciones y Procesos Electorales de Baja California en 1995, prohibió que, sin ninguna excepción, los ministros de culto religioso no desempeñen el cargo de autoridad electoral. No obstante, la modificación se produjo cuando a la prohibición de ministro se les introdujo la frase de en los “seis años anteriores de la designación”, tal disposición se estableció en el artículo 111, fracción VIII de Ley de Instituciones y Proceso Electorales de 1998, que la referida ley del año 2013, no introdujo cambio en la disposición referente el cargo de carácter religioso

podrían ser nombradas como consejeros electorales, situación que pondría en duda el profesionalismo de las autoridades electorales en la resolución de los conflictos electorales. Esto último, resulta contrario a los principios de autonomía, independencia e imparcialidad en el momento de la designación.

En el caso de Baja California, se ha asentado que las prohibiciones de elección popular, la candidatura en algún partido político y de dirigencia partidaria se sujetaban a un límite temporal de tres años. De esta manera, las disposiciones legales nos condujeron a que una vez que dejaba pasar los tres años que marcaba la norma, quedaba superado el requisito de las prohibiciones de los cargos políticos, pudiendo cualquier persona ser postulado para el cargo de autoridad electoral.

Sin embargo, las prohibiciones de los cargos políticos que se sujeta a límites temporales relativamente cortos, medida que pudiéramos considerar insuficientes para salvaguardar la autonomía de las autoridades electorales. Debido a que, el dejar pasar tres años podía superarse la prohibición de los cargos políticos, no era medida que garantice que la persona interesada en puesto de consejero electoral se mantendría al margen de los partidos políticos. De ahí, que los legisladores decidieron que la prohibición de cargos políticos no caducaba un tiempo determinado, sino que se convirtió en una prohibición total.

Además de los cambios sobre los cargos políticos y eclesiástico que impiden la nominación de la autoridad electoral, se amplió la prohibición de la administración pública en el último año anterior, aunque el supuesto no sea tan restrictivo como las demás prohibiciones, ya que el nexo con los partidos políticos es menor en comparación con los puestos de elección popular y un dirigente partidista.

Lo preocupante de extender la prohibición a los ámbitos de administración pública reside en que evidencia que los partidos políticos encontraron la forma de burlar la ley sin trastocarla, pues, al parecer buscaron la forma de posicionar a personas con un perfil en la administración pública, ya que se da la impresión de independencia aparente a los intereses de los partidos políticos.

Por su parte, el Congreso de Colima asentó los requisitos de inelegibilidad, reputación y no antecedentes penales, en el Código Electoral de 1991. Veamos lo que el artículo 74, numerales 4 y 5, nos dice al respecto: “ no haber tenido cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a su nombramiento; y no haber desempeñado cargo de dirección estatal o municipal en algún partido político, en los últimos cinco años anteriores a su designación”. Los cargos políticos que impiden postularse como autoridad electoral tienen una fecha de caducidad de cinco años. Otro de los requisitos requeridos que establecieron en el mencionado artículo 74 referente a la reputación y antecedentes penales, se les exigían a los candidatos a los cargos de comisionados el “tener un modo honesto de vivir” y ser de reconocida probidad, así como el requisito establecido en el numeral 3 del aludido artículo “gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiera sido de carácter no intencional o imprudencial”.

Es necesario precisar que en el Código Electoral del Estado de 1996, la prohibición de elección popular y la postulación como candidato se sujetó a la misma temporalidad de cinco años previos a su nombramiento. En cuanto a la prohibición de no haber desempeñado cargo en organismos con filiación partidaria estatal o municipal se redujo de cinco a tres años. Además, se incorporó la prohibición de no haber sido titular de alguna dependencia municipal, Estatal o Federal en el año anterior a su designación⁵⁵ el impedimento de cargo de ministro religioso se estableció como fecha de caducidad a cinco años previos al nombramiento.

Respecto a la reputación y antecedentes penales, los legisladores adicionaron que tratándose de delitos de robo o aquellos delitos que lastimen la buena fama, inhabilitan para el cargo, cualquiera que haya sido la pena y la prohibición de no ser ni haber ministro de culto religioso, se sujetó a una temporalidad de cinco años, lo cual se plasmó en la misma ley y el mismo

⁵⁵ Tanto la prohibiciones de los órganos con filiación partidista y no haber sido titular de alguna dependencia se plasmaron en el Código Electoral del Estado, que en su artículo 108 de las fracciones VIII y IX, estipularon lo siguiente: no haber desempeñado cargo de dirección en los órganos nacionales, estatales o municipales de algún partido político o de algún organismo, institución, colegio o agrupación ciudadana afiliada a algún partido político, en los últimos 3 años anteriores a su elección; no haber sido titular de una delegación o representación del Gobierno Federal o de organismo descentralizado de la Federación en la entidad; ni Secretario de Gobierno, Oficial Mayor o Procurador General de Justicia, ni Presidente Municipal, Secretario, Tesorero u Oficial Mayor de un Ayuntamiento, en el año anterior de su designación

artículo, pero en su fracción IV. Posteriormente, en los Códigos Electorales de 2002, 2008 y 2012, los legisladores dejaron las inelegibilidades, reputación y antecedentes penales sin alterar.

En el caso de Colima, observamos que la prohibición de cargo de elección popular y la postulación como candidato se sujetó a un período de cinco años, se ha mantenido intacta a lo largo del tiempo. Esto demuestra que los legisladores han intentado desvincular a los partidos políticos en los puestos de titulares en un organismo electoral, situación que favorece en cierta medida la autonomía formal. De ahí, le sigue el impedimento en el cargo en organismos con filiación partidaria se redujo de cinco a tres años previos al nombramiento, su reducción no puede favorecer la autonomía formal o independencia en el sentido de que es un tiempo relativamente corto para desvincularse del partido político al que se perteneció.

Por otra parte, resulta contradictorio que la prohibición de no haber sido titular de alguna dependencia Municipal, Estatal o Federal no caduque en un determinado tiempo, ya que resulta más restrictiva que los cargos de carácter político donde se mantiene relaciones directas con algún partido político.

Consideramos que, el impedimento en el cargo de ministro religioso restringirlo a un tiempo de cinco años, periodo que resulta insuficiente para eliminar la asociación con alguna agrupación religiosa. Situación que, genera dudas si las autoridades electorales deciden en base a criterios profesionales e imparciales o si deciden en forma parcial para favorecer alguna asociación religiosa o algún partido político. Lo cual no contribuye con la autonomía formal de un organismo electoral.

Para el caso del Estado de Michoacán, los requisitos de inelegibilidad, reputación y de no antecedentes penales, lo asentaron en el Código Electoral del Estado de Michoacán de 1998, que en su artículo 112, en los incisos e), f), g), estipularon lo siguiente: “no desempeñar, ni haber desempeñado cargo de comité directivo estatal, de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político, en los tres años inmediatos anteriores de la designación”; “no ser alto funcionario de la Federación, el Estado o los municipios”; y “no tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular en los cinco años anteriores a la designación”.

Por otra parte, los requisitos alusivos a la reputación y los antecedentes penales, el mismo Código, pero en las fracciones h) y e), indicaron que se requería de gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que merezca pena corporal. No obstante, al revisar el Código Electoral del Estado del 2004, se mantuvieron sin modificar las inelegibilidades de cargos de carácter político, reputación y antecedentes penales.

Los cambios que el Congreso introdujo en el 2007, se reflejaron en la inelegibilidad de no ser funcionario de la Federación, Estado o Municipio ni otra función pública, cuya inelegibilidad se extendió a los empleos de carácter privado con la excepción de la docencia y cargos honoríficos⁵⁶, quedando igual la inelegibilidad de no desempeñar cargo de dirigente partidista nacional, estatal o municipal sujetándose a la misma temporalidad de tres años y la prohibición de no haber sido candidato a cargo de elección popular se sujetó a la misma temporalidad de cinco años antes de la designación. También, los requisitos referentes a gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que merezca pena corporal quedaron sin modificar.

De la misma manera, el referido Código de 2013 mantuvo igual las prohibiciones de los cargos de dirigencia partidaria, elección popular, cargos de funcionarios públicos y empleos privados. Tampoco, los requisitos de antecedentes penales y reputación no cambiaron.

En el caso del Estado de Querétaro, las disposiciones sobre inelegibilidad, reputación y no antecedentes penales, fueron asentadas en Ley Electoral del Estado de 1994, cuyo artículo 70, fracciones IV, V, VII, VIII y IX, quedando de la siguiente manera: no ser ministro de culto religioso alguno; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional; no desempeñar ni haber desempeñado el máximo cargo directivo estatal de un partido político; no desempeñar ni haber desempeñado en el último año anterior al de la elección cargo alguno en

⁵⁶ De esta manera, la inelegibilidad mencionada se fijó en el inciso f del artículo 112 del Código Electoral, no ser funcionario de la Federación, el Estado o los municipios, no desempeñar ninguna otra función pública con excepción de la docencia y cargos honoríficos. Esta prohibición será aplicable en empleos de carácter privado siempre y cuando la relación laboral resulte incompatible con los principios del ejercicio de la función electoral.

la administración pública federal, estatal o municipal ; y no haber sido postulado a cargo alguno de elección popular en los cinco años anteriores a la designación.

Mientras que, la Ley Electoral del Estado de 1997 se dejó intacto las inelegibilidades referidas al cargo de ministro de culto religioso, la postulación en algún cargo de elección popular en los cinco años previos designación. No obstante, en la respectiva ley, se incorporó que en la prohibición de no desempeñar cargo de directivo estatal en un partido político se sujetó a un límite de cinco años, dejando de ser una prohibición absoluta que impedía el acceso al cargo de consejero ciudadano, a cualquier persona que desempeñó la dirección de algún partido político.

Para 1999, los legisladores decidieron que el delito intencional (doloso) dejaba de ser una inelegibilidad, sino que era el delito de carácter culposo. Asimismo, en la prohibición de ministro de culto religioso se incorporó al militar en activo, es decir, “no ser militar en activo ni ministro de culto religioso”.⁵⁷ También, en la Ley Electoral de 2002 se hicieron adecuaciones, por ejemplo, el requisito sobre el delito de carácter culposo pasó a delito de carácter doloso y se adicionó la prohibición relativa al cargo en empleo alguno en el Federación, Estado o Municipio, en los cinco años previos al proceso electoral impedía ser consejero electoral.

Al revisar los cambios que fueron asentados en la Ley Electoral del Estado de Querétaro de 2008, apreciamos que con el paso del tiempo, aumentan los requisitos para formar parte de los organismos electorales, como es el caso de la prohibición de dirigencia partidista se redujo a tres años anteriores a su designación y se extendió a los militares en activo, o la prohibición de no haber militado en partido alguno. Lo cual nos indica, la falta de cultura de la legalidad que prevalece en buena parte de los actores políticos. Otro cambio, fue la reducción del tiempo al último año anterior al proceso electoral a las personas que hayan ocupado empleo alguno en la Federación, Estado o Municipio. También se redujo a tres años la prohibición relativa a la postulación del cargo de elección popular, que se extendió al cargo de representante de partido

⁵⁷ Cámara de Diputados, “Ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Estado de Querétaro”, en *Periódico del gobierno del estado libre y soberano de Querétaro de Arteaga*, t. CXXXII, Santiago de Querétaro, 10 de diciembre de 1999, p. 963.

político ante los consejeros electorales⁵⁸. Por otra parte, la inelegibilidades de militar, ministro de culto religioso y los antecedentes penales no sufrieron modificación alguna.

Un caso diferente a los arriba señalados, es el Estado de Sonora, sobre todo porque las disposiciones sobre la inelegibilidad, reputación y de no antecedentes penales, se establecen en dos artículo de la Ley Electoral de 1993. Empecemos por el artículo 120, incisos III, IV y VI, que señaló: ser de reconocida probidad y tener un modo honesto de vivir; no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de alguna secta o culto religioso; y no ser candidato ha puesto de elección popular.

Una vez establecido las disposiciones del artículo 120, prosigamos con el artículo 130 Bis, incisos I, III y IV de la ley referida, disponía: no haber sido condenado por delito alguno; no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente o su equivalente o de dirigente de un partido político, en los últimos cinco años anteriores a la designación; y no tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular en los últimos tres años anteriores a su designación.

Dado que, el Código Electoral de 1996, que en 1993 se denominaba Ley Electoral, permanecieron sin alterar los preceptos de las inelegibilidades, reputación y antecedentes penales. Disposiciones que fueron modificadas en 2005, y fueron asentadas en el Código Electoral del Estado, pero igual que en otros estados, con el paso del tiempo los requisitos se amplían, que en este caso las prohibiciones se extienden, hasta, para aquellos que se suponen deben hacer cumplir la ley.

Veamos los cambios que se asentaron en el referido Código Electoral, pues en el caso de la prohibición de no ser candidato de elección popular local se extendió a las candidaturas de elección federal. Por otra parte, se redujo la temporalidad de cinco a los últimos tres años antes

⁵⁸ Dichos cambios fueron asentados en la Ley Electoral del Estado del mencionado año, en su artículo 38, de las siguientes fracciones: VI. no desempeñar ni haber desempeñado cargos directivos en partidos políticos, a nivel municipal, estatal o nacional o en alguna de sus organizaciones adherentes, por lo menos los tres años anteriores a su designación; ni ser militante de partido político o asociación política alguna; VII. no ocupar ni haber ocupado cargo o comisión o laborar ni haber laborado durante el último año anterior al proceso electoral, en empleo alguno de la Federación, estado o municipios; y VIII. no haber sido postulado a cargo alguno de elección popular ni haber sido representante de partido político ante los consejos electorales, en los tres años anteriores a la designación.

de la designación, la prohibición de no haber desempeñado cargo en el Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal o sus equivalentes, de un partido, alianza o coalición.

Mientras que, se sujetó a la misma temporalidad de los últimos tres años anteriores de la designación de no tener cargo alguno de elección popular o desempeñar un cargo público en las instancias Federal, Estatal o Municipal. Además, se adicionó que en los tres últimos años anteriores a la designación, no haber sido registrado como candidato de elección popular Federal, Estatal o Municipal. Finalmente, el Congreso anexo las inelegibles para el cargo de consejero electoral, aquellas personas que desempeñaron cargos de alto rango en el Poder Judicial, fuerzas armadas o seguridad pública y notario público⁵⁹. Cabe mencionar que, los requisitos de reputación como la probidad y un modo honesto de vivir han permanecido igual, con excepción de que la prohibición del cargo de no ser ministro de culto religioso se sujetaba a la temporalidad de los cinco años previos. En consideración a que el referido Código, pero en el año 2013 no tuvo cambios en sus disposiciones respectivas a las inelegibilidades, reputación y antecedentes penales, pasemos a la revisión de las modificaciones del siguiente caso.

En el Estado de Yucatán, las figuras jurídicas de inelegibilidad, reputación y de no antecedentes penales, fueron asentadas en la Código Electoral de 1995, cuyo artículo 90, incisos V, VI y VII disponen: no haber sido condenado ni estar sujeto a proceso por delito intencional; no ser ni haber sido candidato a cargo de elección popular, durante los tres años previos a la elección; y no desempeñar ni haber desempeñado cargos de dirección dirigente en los órganos nacionales, estatales o municipales, de algún partido político.

También, los diputados hicieron adecuaciones en el Código Electoral de 2003, en especial a la incorporación de nuevos requisitos como las prohibiciones de no ser ministro de culto religioso, ni militar en activo con mando de fuerza, tampoco titular de alguna dependencia de la

⁵⁹ A continuación reproduciremos las inelegibilidades relativas a los cargos del Poder Judicial, tal como se estableció en el Código Electoral de Estado 2005, artículo 92 de las siguientes fracciones: X. no ser juez, magistrado, ministro o secretario del Poder Judicial Estatal o Federal; XI. no ser magistrado o secretario del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; XII. no ser miembro en servicio activo de las fuerzas armadas o de las de seguridad pública; XIII. no ser procurador, subprocurador de justicia ni agente del ministerio público federal o estatal; XIV. no ser notario público

Administración Pública Estatal o Municipal a menos que se separe del cargo tres años antes de la elección.

En aquel Código Electoral, la inelegibilidad de no ser dirigente de algún órgano partidario Estatal o Municipal, cuya prohibición podía ser superada a los tres años previos a la elección. Recordemos que en el Código Electoral de 1995, la inelegibilidad referida a no ser dirigente de algún órgano partidario no se sujetaba a un límite de tiempo, sino que era una prohibición total que impide a la persona que desempeñó ese cargo ser designado consejero ciudadano.

Al revisar la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de 2007, corroboramos que las inelegibilidades fueron similares a los requisitos que se establecieron en el 2003. En el caso del requisito de reputación y antecedentes penales, se les exigió a los candidatos al cargo de consejero gozar de buena reputación y no haber sido sentenciado por la comisión de delito intencional o estar procesado por delito grave, así se estipuló en la aludida ley, en su artículo 120, fracción IV, inciso e). Por otra parte, en la anterior legislación electoral (2003) se impidió a las personas que fueron candidatos al cargo de elección popular ser integrantes del organismo electoral, pero en 2007, se precisó en la prohibición no ser registrado como candidato alguno de elección popular. También, la inelegibilidad con el cargo de ministro de culto religioso, se precisó que la prohibición podía superarse si separaba del cargo cinco años antes de la elección.

Respecto a la inelegibilidad de no ser titular de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal a menos que se separe del cargo tres años, se mantuvo sin cambios. Esta inelegibilidad se le agrego la de no ser titular de dependencia del Poder Legislativo o ejercer el cargo de Notario Público sujetándose a la misma temporalidad de tres años para separarse del cargo, disposición electoral que quedó establecida en la mencionada Ley, en su artículo 120, fracción IV. Por último, la prohibición de dirigente partidario o agrupación político mantuvo la misma temporalidad de tres años. De igual manera, las disposiciones de la ley referida permanecieron sin alterar en 2009 y 2012.

Por su parte, el Congreso de Zacatecas asentó las disposiciones jurídicas de inelegibilidades, de reputación y de no antecedentes penales, en el Código Electoral del Estado de 1995, cuyo

artículo 85, previó: d) no desempeñar ni haber desempeñado cargos de elección popular; no ser ni haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de partido político alguno, en todos los casos en los últimos tres años anteriores a su designación; f) no haber sido condenado por haber cometido delito intencional; g) no ser ministro de asociaciones religiosas y culto público.

Cabe mencionar que, las disposiciones anteriores no se modificaron en el Código Electoral del Estado de 1997. Mientras que, la Cámara de Diputados dejó intacto los requisitos relativos a las inelegibilidades, reputación y antecedentes penales. Por otra parte, se hicieron adecuaciones en: las inelegibilidades de los cargos de elección popular y dirigente partidista se sujetaban a una temporalidad de tres años y; podría postularse, el Director Ejecutivo de Administración y Prerrogativas del Instituto sí separaba de su cargo y ante el Consejo General sometiera a aprobación su rendición de cuentas, así se fijó en el artículo 21, fracciones IV y V de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado, en 2003. Por otra parte, la misma ley del referido artículo, pero en su fracción VI, se indicaba que para acreditar los siguientes requisitos era necesario manifestar bajo protesta que: “a) no ha sido condenado por delito intencional”; “b) no guarda el carácter de ministro de asociaciones religiosas y culto público”; y “c) que no se encuentra inhabilitado temporalmente para desempeñar empleos, cargos o comisiones al servicio del Estado o municipios [...]”. Estas disposiciones jurídicas permanecieron intactas en la misma ley de 2009 y 2012.

Por último, los cambios que el Congreso federal realizó a la normatividad electoral Nacional, se redujo a los requisitos de inelegibilidad, dejando intacto a los de reputación y de no antecedentes penales. Empezando por el Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, que en su artículo 76, cuyas fracciones disponen: e) gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial; g) no desempeñar ni haber desempeñado el cargo del Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político; h) no tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular en los cinco años anteriores a la designación; i) no desempeñar ni haber tenido cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cinco años anteriores de designación.

Empero, la mayoría de las causales de inelegibilidad anteriores permanecieron idénticas en el Código Electoral de 1994, exceptuando la inelegibilidad relativa a no desempeñar el cargo de dirigente partidista. Esta prohibición se redujo a un periodo que abarca a los últimos tres años antes de la designación. Pero, su reducción a un período corto no aseguraba que aquel que desempeñó el cargo de dirigente partidista dejaba de mantener una lealtad política con su partido político. Situación que, el Congreso subsano al volver a abarcar un período de los últimos cinco años, que en la posterior legislación electoral se asentó.

Pasemos a las disposiciones del Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1996, establece requisitos que prolongan el tiempo de prohibición a los últimos cinco años antes de la designación, a las personas que hayan ocupado cargos de elección popular y de dirección de un partido político, mientras que reduce el tiempo a un año antes de la designación, para aquellas personas que caen en los cargos de carácter público⁶⁰, como si estos últimos no tuvieran filiación partidista. En cambio, la prohibición de no desempeñar cargo del Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, así como los requisitos de reputación y antecedentes penales se mantuvieron sin cambios.

Por otra parte, la disposiciones de la normatividad electoral de 1996 sufrieron pequeñas modificaciones en la normatividad electoral de 2008, pues redujeron a cuatro años la prohibiciones de no haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político ni haber sido registrado como candidato de elección de popular , además, de que aumentaron a cuatro años la prohibición para las personas que caían en los cargos de carácter público⁶¹ y se incorporó una nueva inelegibilidad referente a no ser miembro del servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral ordinario . En cuanto a los requisitos de reputación y antecedentes penales se han mantenido igual, desde que se establecieron en

⁶⁰ Nos referimos a los cargos que se establecen en el artículo 76, inciso j) del referido Código, que indicaba lo siguiente: “no ser secretario de Estado, ni Procurador de la República o del Distrito Federal, Subsecretario u Oficial Mayor, en la administración pública federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni gobernador ni secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con un año de su anticipación al día de su nombramiento”.

⁶¹ Para ser precisos, al supuesto señalado en el artículo 112, inciso i del COFIPE, que hacía alusión a: no ser secretario de Estado, ni procurador general de la República o del Distrito Federal, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal, jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni gobernador ni secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento.

1990. En cambio, se eliminó de las inelegibilidades el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de algún partido político.

2.3 Cambios al ordenamiento legal a la Permanencia en el cargo

Ante la constante falta de acuerdos de los principales partidos políticos para designar a los consejeros electorales, ha ocasionado que los consejeros en funciones prolonguen su permanencia en el cargo más allá de lo que marca la norma, o bien, que al encontrarse en una indefinición jurídica estos decidan separarse de manera voluntaria de sus funciones, de cualquier forma, ambas cosas ocasionan vacíos jurídicos que violenta el pleno funcionamiento de los organismos electorales. Para subsanar la inconsistencia antes señalada, legisladores de dos entidades federativas tomaron la decisión de introducir en los ordenamientos electorales la figura de la prórroga, con lo cual garantizan el pleno funcionamiento de los organismos electorales, en tanto que los legisladores nombran a los sustitutos.

Pero, la figura de la permanencia del cargo no debe utilizarse para que los consejeros electorales extiendan su período en el mandato de forma indefinida, ni que los partidos políticos la utilicen para demorar la negociación sobre quienes van a integrar a los organismos electorales, situación que distorsiona las bondades⁶² que se persiguen con ese criterio y transgrede el principio de autonomía.

⁶² Juan Alfonso Santamaría Pastor señaló que la permanencia en el cargo se le atribuye que permite el funcionamiento continuo de los organismos constitucionales además de que, impide que la legislatura nombre en forma apresurada a personas que pudieran tener un sesgo político, debido a que la designación coincide con los cambios de gobierno. También, el autor indicó cuatro efectos perversos de esta figura, que son los siguientes: a) una tendencia hacia su retroalimentación, se invita a su empleo sistemático, ya que asegura su funcionamiento; b) un factor de deslegitimación del órgano prorrogado y al conjunto del sistema, por la incapacidad de las instituciones y los partidos de cumplir con la renovación; c) una sensación de interinidad que les llevaría a una actitud de pasividad e inactividad; y d) una incitación al abandono de las propias responsabilidades, por la condición de prórroga de los organismos constitucionales. Juan Alfonso Santamaría, “La prórroga de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es”, en *Revista española de Derecho Constitucional*, España, núm.84, septiembre/ diciembre, 2008, pp. 11-21.

1.3 Cuadro a la permanencia del cargo

| Entidad | Permanencia del cargo | Año | Descripción de la modificación |
|-----------------|-----------------------|------|---|
| Baja California | No | | |
| Colima | Si | 2002 | Al concluir el periodo del cargo de los consejeros, y si el congreso no designa a los sustituto, los consejeros en funciones prolongarán su permanencia |
| Michoacán | Si | 2001 | Los consejeros continuaran en funciones, hasta que sean designados quienes deban sustituirlos |
| Querétaro | No | | |
| Sonora | No | | |
| Yucatán | No | | |
| Zacatecas | No | | |
| Nacional | No | | |

Fuente: Elaboración propia con base en constituciones y leyes electorales estatales

En este apartado, la incorporación de la permanencia en el cargo de las autoridades electorales, se fundamenta en el supuesto de la gobernanza electoral relativo a que deben existir garantías que aseguren el continuó funcionamiento de las autoridades electorales, pues de no hacerlo, se merma la autonomía formal.

En lo que toca al término del periodo en el cargo por el cual fueron designados los consejeros electorales, sin que el congreso haya cumplido con su función de sustituirlo, encontramos que

(como se observa en el cuadro 1.3) sólo dos estados introdujeron modificaciones a sus ordenamientos legales. Uno de ellos es el Estado de Michoacán, cuyo Código Electoral de 2001, en su artículo 111, inciso d), establece que “los consejeros electorales continuarán en sus funciones aunque haya fenecido su periodo o el plazo para el que fueron nombrados, sin que ello implique ratificación en el cargo, mientras no sean designados quienes deban sustituirlos”. La garantía de la permanencia en el cargo se ha mantenido inalterada en 2004, 2007 y 2013 del Código Electoral del Estado.

Otro de los estados, es el de Colima, que en su Código Electoral de 2002, en su artículo 152, indicaba que: “si a la conclusión del período legal del cargo de Consejero a que se refiere este artículo el Congreso no ha elegido al sustituto, la persona que lo viene desempeñando continuará en el mismo hasta que tome posesión el que lo sustituye”. Desde el 2002, la permanencia en el cargo se ha incluido en 2008 y 2012 del mismo Código Electoral de Colima.

A pesar de los problemas que arriba señalamos respecto a los vacíos que originan la designación de los consejeros fuera de los tiempos establecidos, encontramos que sólo Michoacán y Colima han incorporado a sus ordenamientos jurídicos la figura de la prórroga, con lo cual han garantizado el pleno funcionamiento de sus autoridades electorales.

No debemos soslayar, que la medida de prolongar el tiempo para que el Congreso defina las designaciones correspondientes, se ha usado para alargar la negociación política entre los partidos y de esa forma seleccionar a los consejeros con una mayor legitimidad posible, también es cierto, que los partidos políticos la han usado para tratar de imponer consejeros con perfiles partidarios.

2.4 Cambios al ordenamiento legal para la renovación escalonada de los consejeros electorales

Por un buen tiempo, en la legislación electoral mexicana se contempló que las autoridades electorales al término de su gestión, eran sustituidas en su totalidad, sin embargo, con el paso del tiempo, los actores políticos se dieron cuenta que al hacerlo así, por un lado, desperdiciaban la experiencia acumulada de los consejeros en funciones, y por otro, la curva de aprendizaje en el tiempo de los nuevos consejeros, que se traducía en errores e ineficiencia en la administración

y organización electoral. Lo cual dio como resultado, que esos mismos actores, se plantearan la necesidad de modificar el ordenamiento jurídico electoral, para que en lugar de sustituir a la totalidad de los consejeros electorales, se hiciera de manera escalonada, con lo cual, se aprovecharía la experiencia de los consejeros en funciones y el aire fresco de los recién designados.

Dado que, los ordenamientos jurídicos de los estados que han mantenido la renovación total de los consejeros, no precisan de manera clara los términos en que se debe llevar a cabo, los Congresos locales, toman como referencia los mismos artículos que regulan el tiempo de duración en el cargo. Sin embargo, la gobernanza electoral señala que los tiempos de renovación de las autoridades electorales, no deben coincidir con los tiempos de los cambios en la Cámara de Diputados, pues de ser así, empañarían y mermarían la independencia de los organismos electorales.

Lo mismo que en la renovación total de los consejeros, la renovación escalonada debe garantizar, que el proceso de cambio de las autoridades electorales no se empalme con el de los diputados locales, pues con ello, contribuiría a mermar la influencia partidista y aseguraría las ventajas⁶³ de dicho precepto. Como por ejemplo, aprovechar la experiencia de los consejeros en funciones, así como el aire fresco de los nuevos consejeros.

⁶³ Francisco Sánchez identifica algunas bondades en la integración escalonada que se utiliza en la grandes empresas, dentro las cuales destacamos dos: la primera, se refiere a “ mantener un sano equilibrio en la toma de decisiones ejecutivas que combina la experiencia de los integrantes más antiguos de un consejo, la sangre fresca y conceptos innovadores de los miembros recién nombrados”; la segunda bondad, que el autor señala, es que la renovación escalonada permite a los consejeros seleccionados responder mejor a las dinámicas sociales que se presentan en cada uno de los lapsos de renovación. Francisco José Andrea Sánchez, “El Consejo General del IFE bajo la reforma constitucional electoral de 2007, consolidación de su función de árbitro eficaz y discreto y erradicación del protagonismo político nocivo en el escenario político- electoral mexicano”, en *Boletín Mexicano de derecho comparado*, año XL, núm.122, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), UNAM, México, mayo-agosto, 2008, pp. 970-971

| 1.4 Cuadro de renovación de los consejeros | | | | |
|---|--------------|-------------------|------------|--|
| Entidad | Total | Escalonada | Año | Descripción de la modificación |
| Baja California | ✓ | ✓ | 1998 | De renovación total a escalonada: se incorpora la renovación parcial de cuatro consejeros ciudadanos, cada tres años |
| | | | 2009 | De renovación escalonada a total: los consejeros electorales se renuevan cada tres años |
| Colima | ✓ | | 1991 | Sin modificaciones |
| Michoacán | ✓ | | 1998 | |
| | | ✓ | 2013 | De renovación total a escalonada |
| Querétaro | ✓ | | 1994 | Sin modificaciones |
| Sonora | ✓ | | 1991 | |
| | | ✓ | 2005 | De renovación total a escalonada: se estableció la renovación parcial cada proceso electoral |
| Yucatán | ✓ | | 1990 | |
| | | ✓ | 2009 | De renovación total a escalonada: se fija la renovación escalonada |
| Zacatecas | ✓ | | 1995 | Sin modificaciones |
| Nacional | ✓ | | 1990 | |
| | | ✓ | 2008 | De renovación total a escalonada: se adoptó la renovación escalonada de los consejeros electorales. |

Fuente: Elaboración propia con base en Códigos y leyes electorales estatales

En congruencia con lo antes mencionado, el cuadro 1.4, trata de mostrar la coexistencia en los ordenamientos jurídicos, tanto de la federación como de los estados, de la prevalencia de las dos modalidades para la renovación de los consejeros electorales, la renovación total y la escalonada. En cuanto a la primera, tenemos a los estados de Colima (1991), Querétaro (1994) y Zacatecas (1995).

Mientras que en la segunda modalidad, tenemos a los estados de Baja California: 1998 y 2009, Sonora; 1991 y 2005, Yucatán; 1990 y 2009 y Michoacán; 1998 y 2013, en tanto que, en el ámbito federal, se pasa de la renovación total a la escalonada, o a la inversa.

Como hemos señalado, el relevo escalonado puede contribuir con la profesionalización de los organismos electorales, que a diferencia de la sustitución total no sólo se desperdicia la experiencia acumulada por los consejeros en funciones y se inhibe la continuidad de sus proyectos institucionales, sino que el relevo total de los titulares puede que, al ser todos nuevos, carezcan del tiempo suficiente para adaptarse a las dinámicas de la institución, afectando con ello las decisiones que se tomen en el interior de los Consejos Electorales.

Para los casos de Colima y Querétaro, aunque mantuvieron la figura de renovación total de los consejeros, introdujeron cambios en el tiempo de duración en el cargo, pues de tres años que establecían sus respectivas leyes electorales, transitaron a un periodo de siete años. Situación, que eliminó la posible confluencia entre la designación de los consejeros electorales con los procesos electorales, ya sea para la elección de diputados o la de gobernadores. La prolongación en el tiempo de permanencia en el cargo, si bien no asegura la independencia y la autonomía de los órganos electorales, creemos que la potencia.

Veamos el caso de Colima, su Código Electoral de 1991, en su artículo 73, inciso d), señaló: que los comisionados ciudadanos propietarios y suplentes eran electos por un periodo de tres años. Situación que se vio modificada en el Código Electoral de 1996, que en su artículo 152, mandata la renovación de los consejeros ciudadanos cada siete años. Como vemos, la modificación que el Congreso hizo al Código electoral de 1991, consistió en prolongar de tres a siete años la permanencia de los consejeros en el cargo, dejando intacto el principio de renovación total. Situación, que se mantuvo en los Códigos Electorales de 2002, 2008 y 2012.

Algo similar sucedió en el estado de Querétaro, pues la Ley Electoral de 1994, en su artículo 69, inciso d), establecía que los consejeros electorales serían renovados cada tres años. En cambio, para 2002, la misma ley, en su artículo 66, fracción III, disponía que la renovación debería hacerse cada siete años. Por lo tanto, el cambio al igual que en el caso de Colima fue, prolongar la permanencia en el cargo, sin tocar la figura de la renovación total. Disposición que se mantuvo en la Ley Electoral de 2005, y para el 2008, el Congreso local asentó dicha figura en la Constitución Política del Estado.

Otro caso parecido es el de Zacatecas, donde ocurrieron modificaciones al período en que se renuevan las autoridades electorales. Pues, el Código Electoral del Estado de 1995, en su artículo 85, fracción III, inciso d) señalaba que los consejeros electorales debían ser sustituidos cada tres años, con lo que se presenta la posibilidad de que el cambio se empalme con los procesos electorales para la elección de los diputados locales. Situación que podría dar cierta ventaja al partido gobernante, más aún, si contará con la mayoría en el congreso local, pues estaría latente la tentación de designar consejeros a modo.

Ordenamiento que fue modificado en 2003, el mismo Código, pero ahora, en su artículo 243, numeral III, dispone que la renovación se hará cada cuatro años, modificación que tuvo como premisa, la de contrarrestar la posibilidad de contaminar la designación de los consejeros ciudadanos, pues el hecho que los consejeros electorales se designaran cada cuatro años, es decir, un año después de la elección de los diputados, sin bien, no elimina de manera absoluta la tentación de imponer consejeros a modo, cuando menos favorece la posibilidad de la autonomía formal del órgano electoral.

Al hacer la revisión de los ordenamientos jurídicos referentes a la integración escalonada de los consejeros, encontramos que no se especifica el número de consejeros a renovar, ni el periodo de duración de la renovación, excepto el caso de Baja California, dejándolo a consideración de los diputados.

En el Estado de Baja California, la Ley de Instituciones y Procesos Electorales de 1998, en su artículo 110, establecía que “la renovación del Consejo Estatal Electoral será en forma parcial, cuatro de los consejeros ciudadanos cada tres años”. Es importante señalar, que en la Ley de 2004 se mantuvo el principio de renovación parcial de sus consejeros ciudadanos, y no fue, hasta en el 2009, que el Congreso determinó que “la renovación del Consejo General será cada tres años”, cosa que fue plasmado en el artículo 134 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado. Los cambios a las disposiciones jurídicas antes mencionadas, es consecuencia de la inconformidad que se presentó en el 2006, respecto a la forma en que se integró el organismo electoral. Pues, mientras que la ley disponía la renovación escalonada de los consejeros, el Congreso local determinó, que esta, se hiciera de manera total. Lo anterior,

demuestra que el problema no siempre radica en la falta de claridad en los procedimientos electorales, sino de la poca voluntad política de los actores por cumplir la ley.

El caso de Baja California nos muestra que no siempre las modificaciones a los ordenamientos electorales van en el sentido correcto, pues el hecho que el Congreso del Estado, sustituyera la renovación escalonada de los consejeros por una renovación total, en 2009, implicó un retroceso en doble sentido, por un lado, desperdició la experiencia de los consejeros en funciones, y por otro, contrarrestó la autonomía formal de los organismos electorales.

Veamos ahora, los procesos de renovación escalonada del Estado de Sonora y del Instituto Federal Electoral. Para el primer caso, el Código Electoral de 2005, en su artículo 88, estableció que: “el consejo estatal será renovado parcialmente cada proceso electoral”. Mientras que para el segundo caso, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2008, en su artículo 110, numeral 6, estipulaba, que: “los consejeros electorales duraran en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada”.

En el caso de Sonora, si bien es cierto que el Código Electoral de 2005 dispone de la renovación parcial de los consejeros electorales, esto, con la finalidad de no desperdiciar la experiencia y la capacidad acumulada de los consejeros en el ejercicio de sus funciones, también es cierto, que la misma disposición lleva implícita la posibilidad de debilitar el principio de autonomía del órgano electoral, pues, el hecho de que la renovación coincida con los procesos electorales, deja latente la tentación de los partidos políticos por imponer consejeros afines, sobre todo de la fuerza política que cuenta con mayoría de diputados en el Congreso Local.

Por su parte, el Instituto Federal Electoral, al establecer la renovación escalonada de los consejeros electorales y un tiempo de duración en el cargo de nueve años, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2008. Se convirtió, en el punto de referencia más alto en la consolidación de la autonomía formal⁶⁴ del órgano electoral más importante del

⁶⁴ Estos esfuerzos por contribuir con la autonomía formal se observan, en el decreto aprobado por la Cámara de Diputados relativo a la designación de consejero presidente y consejeros electorales del Consejo General, donde se acordó la designación de Leonardo Antonio Valdés Zurita como consejero presidente, cuyo mandato concluiría el 30 de octubre de 2013, esto es, un año posterior al proceso electoral de 2012 evitando que empalme con la sustitución de este consejero.

país, ya que por un lado, la renovación parcial de los consejeros abona a su profesionalización, en tanto que, la sustitución a los nueve años, pretende despolitizar la designación de los consejeros, sobre todo, porque no se empalma con los procesos electorales.

Yucatán y Michoacán, mantuvieron en sus ordenamientos jurídicos la renovación total de las autoridades electorales, en gran parte de la década de los noventa (Yucatán: renovación total en 1990 y Michoacán: renovación total en 1998), pero pasó a renovación escalonada en la primera década de 2000. Una vez hecho esa aclaración, nos concentraremos en sus disposiciones del principio de renovación escalonada en ambos casos. En el caso de Yucatán, el artículo 16 de la Constitución Política del Estado en el 2009, señaló que, “la renovación del Consejo General será de forma escalonada”. Mientras que, el Código Electoral del Estado de Michoacán de 2013, en su artículo 147, señaló que el Consejo General: “se integrará con un presidente y cuatro consejeros electorales que serán electos por un período improrrogable de seis años, [...] y de manera sucesiva para su renovación escalonada”.

Al observar las disposiciones de los Códigos Electorales del Estado de Yucatán y de Michoacán, nos cercioramos que ambos incorporan el principio de la renovación escalonada de los consejeros, lo cual abona al fortalecimiento de la autonomía formal de sus órganos electorales, sin embargo, es importante resaltar el caso de Michoacán, pues al disponer que la renovación debería ocurrir cada seis años, se corre el riesgo de empalmar la sustitución con el proceso electoral local, y con ello, su posible politización que mitiga el principio de autonomía.

Recordemos que, la figura de la renovación escalonada se configura con un doble propósito; primero, si los consejeros en funciones cuentan con una experiencia acumulada en la

También se designó a los ciudadanos Benito Nacif Hernández y Marco Antonio Baños Martínez, quienes ocuparán el puesto de consejeros electorales hasta el 30 de octubre de 2016, un año después, al cambio de diputados federales, así, evitan el empalme con el proceso electoral federal.

Mientras que, se dispuso que los consejeros electorales Andrés Albo Marquéz, María Teresa de Jesús González Luna Corvera y María Lourdes del Refugio López Flores permanecerían en sus cargos hasta el 15 de agosto de 2008. Por su parte, los consejeros electorales en funciones, Virgilio Andrade Martínez, Marco Antonio Gómez Alcántara y Arturo Sánchez, deberían concluir su periodo el 30 de octubre de 2010. Cámara de diputados, “Decreto aprobado por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión relativo a la elección de consejero presidente y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral”, en *Diario oficial de la federación, órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, t.DCLIII, núm. 5, México, 8 de febrero de 2008.

organización de los procesos electorales, sería un desperdicio no aprovecharla; segundo, los nuevos consejeros no tendrían que pasar por la curva de aprendizaje propia de los principiantes, pues al encontrarse con otros más experimentados, contribuiría al proceso de profesionalización y especialización del servicio electoral.

Sin embargo, las bondades de la figura jurídica antes mencionadas, se puede empañar, cuando el proceso de renovación de los consejeros se desarrolla con proximidad a los procesos electorales, sobre todo, en un país donde los partidos políticos de manera recurrente incurren en prácticas que violentan la normatividad electoral, por ejemplo, veamos el caso de la renovación escalonada de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, que se convirtió en todo un escándalo por tratarse del organismo federal.

Recordemos, que antes del proceso electoral de las Cámaras de Senadores, Diputados y Presidente de la República de 2012, en apego a la disposición de la renovación escalonada, la Cámara de Diputados tenía la obligación de renovar a tres de sus nueve consejeros electorales. Sin embargo, el periodo de permanencia en el cargo de los consejeros terminó, sin que los grupos parlamentarios nombraran a quienes los iban a sustituir.

En este caso, los partidos políticos demostraron una vez más la falta de apego a las instituciones democráticas que ellos mismos han creado, no les importó infringir los tiempos que la normatividad establecía para la renovación, tampoco el cabal funcionamiento del organismo electoral ante la falta de tres consejeros, pues los seis como se demostró en algunas decisiones hubo empate, dificultando con ello la toma de decisiones. Finalmente, se repartieron un consejero por partido político, desde luego, los más grandes (PRI, PAN Y PRD).

No obstante, que el entramado jurídico para la regulación de los procesos electorales se ha ido mejorando, los partidos políticos siguen mostrando pautas de conducta de un régimen autoritario que se niega a morir, o si no, que otra cosa es, el empecinamiento de los partidos políticos por acomodar a los suyos, o cuando menos afines a sus intereses, en el consejo federal electoral, situación que se ha evidenciado en las últimas decisiones del organismo electoral.

2.5 Cambios al ordenamiento legal para la mayoría calificada

Desde la configuración de los organismos electorales autónomos, siempre ha estado presente la tentación de los partidos políticos por manipular la designación de sus autoridades electorales, entre las evidencias encontramos, que los partidos políticos que han contado con mayoría relativa en los Congresos locales, por lo regular, han impuesto consejeros electorales a modo. Situación que obligó, tanto a los actores políticos como a los ciudadanos, a buscar medidas que contrarrestaran la manipulación de la designación de los consejeros por parte del partido gobernante. Es así, cómo surgió la idea de implantar la figura jurídica de la mayoría calificada, lo cual impediría al partido gobernante imponer consejeros afines, pues, al no contar con las dos terceras partes del Congreso local, los obliga a buscar el acuerdo con otras fuerzas políticas.

Respondiendo a las exigencias de los actores políticos y de los ciudadanos respecto a la medida para contrarrestar la manipulación en la designación de los consejeros electorales, tanto las legislaturas locales como las federales, se vieron en la necesidad de introducir cambios a los ordenamientos jurídicos para asentar la figura de la mayoría calificada, tal como lo señala la teoría relativa de los organismos autónomos, este criterio dota, en forma legal, la autonomía formal a las autoridades electorales para que puedan llevar acabo la función pública de organizar los procesos electorales.

El principio de mayoría calificada como método para la integración de los organismos electorales, es una figura jurídica que se constituye para dotar de mayor legitimidad a la designación y renovación de los consejeros electorales. Pues obliga, al partido que cuente con mayoría simple a la negociación y al acuerdo con otras fuerzas políticas, y de esa manera alcanzar las dos terceras partes de los diputados que exige la norma para la designación o renovación de las autoridades electorales.

Pero, como lo indica la gobernanza electoral, cuando ningún partido político cuenta con mayoría calificada para designar a las autoridades electorales, el partido que tenga la minoría más grande, es quien tiene la obligación de buscar el acuerdo y el consenso para integrar las dos terceras partes y de esa manera designar a los consejeros electorales. Sin embargo, esto no impide que la segunda fuerza política del Congreso, pueda, en acuerdo con los partidos minoritarios

construir la mayoría calificada para la designación de los consejeros electorales, claro que esto, se presentaría como casos excepcionales.

| 1.5 Cuadro de mayoría para la designación de los consejeros | | | | |
|--|--------------|------------------|----------------------|---|
| Entidad | Total | Presentes | Año | Descripción de la modificación |
| Baja California | ✓ | | 1995 2000 2009 | Dos terceras partes del Congreso del Estado Mayoría calificada del poder legislativo Mayoría calificada de sus integrantes del Congreso del Estado |
| Colima | | ✓ | 1991 1996 2002 | Dos terceras partes de sus miembros presentes del Congreso del Estado Mayoría calificada de sus miembros presentes del Congreso del Estado Mayoría calificada de los integrantes del Congreso |
| Michoacán | | ✓ | 1992 2013 | Dos terceras partes de sus miembros presentes del Congreso del Estado Dos terceras partes de los diputados del Congreso del Estado |
| Querétaro | ✓ | ✓ ✓ | 1994 1997 2008 | Mayoría de sus miembros presentes de la Cámara de Diputados El consenso o el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la legislatura del Estado Dos tercera partes de los integrantes de la legislatura |
| Sonora | ✓ | ✓ | 1991 2005 | Dos tercera partes de sus miembros presentes del Congreso del Estado Dos terceras partes de sus integrantes del Congreso del Estado |
| Yucatán | ✓ | ✓ | 1995 2003 | Cuatro quintas partes de los diputados presentes Dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado |
| Zacatecas | ✓ | | 1995 | Dos terceras partes de los miembros presentes de la legislatura del Estado |
| Nacional | | ✓ | 1990 | Dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de diputados |

Fuente: Elaboración propia con base en Códigos y leyes electorales estatales

En el cuadro 1.5 se asentaron dos tipos de interpretaciones del principio de mayoría calificada: una, que considera a la totalidad de los diputados que conforman el congreso local; la segunda interpretación, considera que la mayoría calificada se constituye a partir del total de diputados presentes en la sesión donde se designan a los consejeros electorales.

Al observar las dos interpretaciones antes señaladas, podríamos decir que la primera interpretación, aunque es más exigente, abona más al principio de pluralidad, puesto que exige la presencia de la totalidad de los diputados que integran el Congreso Local, mientras que la segunda, restringe la pluralidad a la presencia de los diputados presentes en la sesión, corriendo el riesgo de excluir a los partidos minoritarios, sobre todo, porque se puede dar el caso que uno o dos diputados que conforman la fracción de un partido político, falten a la sesión de designación. O también, como suele suceder, que los partidos más grandes excluyan a sus propios compañeros en la toma de decisiones, por ejemplo, cuando los diputados de alguna corriente no asistan a la sesión correspondiente.

Una vez que planteamos los pormenores de las interpretaciones del principio de mayoría calificada, haremos un recuento de los estados que las han asumido para la designación de los consejeros electorales. Dentro de la primera interpretación, tenemos a los congresos locales de Baja California y Zacatecas; mientras que, la Cámara de Diputados federales y a los estados de Colima, Michoacán, Querétaro, Sonora y Yucatán, han asumido la segunda interpretación.

Dentro de la primera interpretación, tenemos el caso de Baja California, donde la Ley de Instituciones y Procesos Electorales de 1995, en su artículo 168 disponía que: “el congreso del estado elegirá a los consejeros ciudadanos numerarios y supernumerarios mediante el voto de las 2/3 partes de sus integrantes [...]”. Mientras que, en el Estado de Zacatecas, el Código Electoral del Estado de 1995, en su artículo 85, fracción III, señaló que: “seis representantes ciudadanos designados por la legislatura del Estado, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes y a propuesta de las fracciones legislativas [...]”.

Si observamos, la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California es muy clara en su definición, pues precisa que para designar a los consejeros ciudadanos se

requiere de las 2/3 partes de sus integrantes, lo cual cumple con el propósito por el cual se constituyó el principio de mayoría calificada, que es la de dotar de la mayor legitimidad a los organismos electorales. Sobre todo, cuando se han observado una mayor competencia entre los partidos políticos, y con ello, han proliferado en los congresos locales las mayorías simples, situación que han obligado a los partidos a buscar el acuerdo y el consenso para nombrar a las autoridades electorales.

Algo parecido sucede con el Estado de Zacatecas, aunque en este caso, amplía el espectro de legitimidad y pluralidad, pues plantea, que deben ser las fracciones legislativas las que propongan a los consejeros ciudadano, con lo cual evita la posibilidad de la exclusión de algún partido político minoritario, sobre todo, porque en nuestro país es común observar fracciones parlamentarias de dos o tres diputados.

En el segundo caso, tenemos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, en su artículo 74, estableció que: “[...] la Cámara de diputados elegirá a los consejeros magistrados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes”. Había que destacar, que dicha disposición se mantuvo intacta en las modificaciones que el Congreso hizo al Código Electoral en 1996, en el 2005, y en 2008.

Aunque la Cámara de Diputados Federal es la máxima tribuna parlamentaria del país, donde se discuten y se procesan las más importantes transformaciones democráticas de nuestra nación. Sin embargo, el principio de mayoría calificada, desde que se asentó en el Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales en 1990, se ha restringido a la aprobación de las 2/3 partes de los diputados presentes, en la sesión de designación de los consejeros.

Por otra parte, el Código Electoral de Colima de 1991, en su artículo 73, fracción IV, inciso b), estableció que: “el Honorable Congreso del Estado elegirá a los comisionados ciudadanos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes”. Al revisar, el Código Electoral de 1996, encontramos que la modalidad de mayoría calificada de sus miembros presentes en la sesión, se mantuvo sin modificación. En cambio, para 2002 el Congreso del Estado modificó el Código electoral, que, en su artículo 152 asentó, que los consejeros: “[...] se elegirán los siete

propietarios y los tres suplentes de manera sucesiva y por mayoría calificada de los integrantes del Congreso”. Disposición que se mantuvo en el Código Electoral de 2008.

Colima, a diferencia de la Cámara de Diputados Federal, no se ha quedado con la interpretación restrictiva de la mayoría calificada, es decir, a la designación de los consejeros por las 2/3 partes de los diputados presentes en la sesión. Sino, que en el Código Electoral de 2002, asentó que los consejeros electorales deberían ser electos por las 2/3 partes de la totalidad de los diputados que integran el Congreso Local.

En el mismo sentido, el Estado de Michoacán en su Ley Electoral de 1992, en su artículo 49, inciso a), establecía, que: “a propuesta del Ejecutivo, [...] el Congreso del Estado designará con el voto de las dos tercera partes de sus miembros presentes, a los comisionados ciudadanos”. Es importante señalar que, aunque el Congreso local cambio la nominación de la Ley Electoral por el de Código Electoral en 1998, mantuvo sin alteración el principio de mayoría calificada con los miembros presentes en la sesión.

En cambio para el 2013, el Congreso determinó cambiar dicha disposición, de allí, que en el Código Electoral del Estado, en su artículo 147, estableció que el Consejo General se integrará por un presidente y cuatro consejeros electorales que serán electos “por el voto de las dos terceras partes de los diputados del Congreso del Estado”.

Al observar el caso de Michoacán, aunque incorpora el principio de mayoría calificada para la designación de los comisionados electorales, opaca la pluralidad y la legitimidad que pretende dicho principio, esto, porque a los diputados no les queda de otra, más que escoger a los comisionados de la terna propuesta por el Ejecutivo, de allí, que sea fácil deducir el peso creciente que tiene el partido en el gobierno, en la constitución de los órganos electorales, poniendo en duda su autonomía e independencia. Aunque, el Código electoral de 2013, eliminó la intervención del Ejecutivo.

El Estado de Querétaro, es el único caso donde los consejeros electorales son designados o renovados por el principio de mayoría simple, aunque forma parte de los estados que modificaron sus disposiciones jurídicas, empecemos por lo que la Ley Electoral de 1994 nos

indica, en su artículo 69, inciso c): “la Cámara de Diputados elegirá a los consejeros ciudadanos propietarios y suplentes por el voto de la mayoría de sus miembros presentes”.

Posteriormente, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de 1997, en su artículo 15, señalaba que “los consejeros electorales serán electos por la legislatura del Estado mediante el consenso o por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes [...]”. Misma disposición que fue modificada en 2008, pero ahora, en su artículo 17, fracción IV, que a la letra dice: “elegir, con el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura [...] a los consejeros electorales del Instituto Electoral de Querétaro”.

El caso de Querétaro, es el vivo ejemplo de las resistencias que se han encontrado en el camino, no sólo para conformar los organismos electorales autónomos, sino para dotarlo de mayor pluralidad y legitimidad, pues, de un ordenamiento jurídico que disponía la designación de los consejeros electorales por parte de la mayoría relativa de los diputados, se pasó, a un ordenamiento que mandataba la designación por parte de las 2/3 partes de los diputados presentes en la sesión de la designación, hasta que en el 2008, se asienta en la ley la disposición de que los consejeros electorales deberían de ser designado por las 2/3 partes del Congreso.

La regulación del principio de mayoría calificada para el Estado de Sonora, lo establece la Ley Electoral de 1991, que en su artículo 130, fracción III, inciso c), estableció que “el Congreso del Estado elegirá a los consejeros ciudadanos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes”. Es necesario destacar, que el Código Electoral de 1996 mantuvo sin cambio la votación de mayoría calificada de sus miembros presentes. Situación que fue modificada en 2005, pero en el Código Electoral del Estado, que en su artículo 88, fracción V, señala que los diputados serán designados: “por el voto de las dos terceras partes [...] a los consejeros propietarios y suplentes, según proceda, definiendo su prelación”, se refiere al total de diputados.

El Estado de Sonora, es otro caso donde los cambios en los ordenamientos electorales se han dado de manera gradual, pues el principio de mayoría calificada de acuerdo a la Ley Electoral de 1991, se constituye a partir de los diputados presentes en la sesión. Y no fue, hasta que en

2005, se estableció en el Código Electoral, la disposición de que los consejeros deberían ser designados por prelación, sobre el entendido, de que esto último se refiere al total de diputados.

Por último, tenemos al Estado de Yucatán, donde el Código Electoral de 1995, en su artículo 86, fracción III, estipuló que los diputados, se: “elegirán en forma secreta y por mayoría de las cuatro quintas partes de los presentes a los siete consejeros ciudadanos propietarios y siete consejeros ciudadanos suplentes”. Ese mismo Código del mencionado Estado, pero del año de 2003, artículo 86, fracción IV, señaló que en el Congreso se elige “por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, designe a los consejeros ciudadanos del Consejo Electoral del Estado”. En el Código Electoral de 2007, los diputados dejaron intacto el requerimiento de las dos terceras partes de sus miembros. También en este caso, se pasó de la designación de los consejeros con los miembros presentes en el Congreso, a la designación por la totalidad de los diputados.

2.6 Cambios en el ordenamiento legal del principio de equidad

En México, las mujeres por mucho tiempo han sido relegadas al ámbito doméstico y privado, excluyéndolas de los asuntos públicos y la vida política. Por lo que, los movimientos feministas y en conjunto con los estudios de género lucharon porque se reconociera en la Constitución el derecho a votar y a ser electas en los cargos de representación política. Sin embargo, prevalecen disparidades tanto en el acceso en los puestos de representación política y función pública como en la participación efectiva en la toma de decisiones, para reducir esa brecha entre hombres y mujeres, se estableció el principio de equidad de género.

Este principio implica una serie de medidas compensatorias con carácter temporal que buscan la igualdad de oportunidades y responsabilidades de hombres y mujeres para fomentar el desarrollo de una sociedad sin distinción de género. En los espacios del ámbito político se refleja la desigualdad de género, debido a la presencia mayoritaria de los hombres en los espacios de representación de la sociedad.

Derivado de lo anterior, se exigió a los partidos políticos que introdujeran medidas compensatorias en la legislación electoral, que permitieran una participación más equitativa de los géneros en la integración de las autoridades electorales como: la cuota, consiste en incluir un número determinado de mujeres en los puestos de los órganos superior de dirección de los Institutos Electorales; la paridad se concentra en la distribución equitativa de hombres y mujeres en su integración; y la alternancia implica que los puestos se alternen entre mujeres y hombres de forma consecutiva.

En las legislaciones electorales estatales, la incorporación del principio de equidad no ha sido un proceso homogéneo, sino que los estados han seguido rutas diferenciadas, que han generado disparidades de unas entidades federativas a otras, pues tanto se puede impulsar, como frenar la inclusión de las mujeres en los organismos electorales. Así lo mostramos en el cuadro 1.6, que durante el periodo de estudio encontramos que, a lado de Baja California y Yucatán, la legislatura Federal destaca, no por abanderar las modificaciones a sus legislaciones para introducir el principio de equidad de género, sino por su ausencia. Por su parte, el Congreso de Michoacán modifica su legislación para introducir la figura de equidad de género en 1995, lo mismo hace el Congreso de Querétaro en 1994. Mención aparte merecen, los estados Zacatecas (1995, 2012) y Sonora (2005), sobre todo, porque precisan de una manera más nítida el principio de equidad de género, al hablar de una presencia igualitaria de hombres y mujeres en los organismos electorales.

1.6 Cuadro del principio de equidad

| Entidad | Principio de equidad | Año | Descripción de la modificación |
|-----------------|----------------------|------|--|
| Baja California | No | | |
| Colima | No | | |
| Michoacán | Si | 1993 | Se estableció como uno de los principios rectores la equidad |

| | | | |
|-----------|----|------|---|
| Querétaro | Si | 1994 | Se estableció como uno de los principios rectores la equidad |
| Sonora | Si | 2005 | Se estableció la alternancia y equidad de género en la integración y conformación del organismo electoral |
| Yucatán | No | | |
| Zacatecas | Si | 1995 | Se estableció como uno de los principios rectores la equidad |
| | | 2003 | Se estipuló que los consejeros electorales propietarios, cuatro serán de un género y tres del otro. |
| Nacional | No | | |

Fuente: Elaboración propia con base en constituciones y leyes electorales estatales

Una primera cuestión a destacar, es la incorporación de cambios jurídicos para asentar el principio de equidad de género con la finalidad de abrir la puerta a la participación de las mujeres en actividades que antes, parecían exclusivas de los hombres. No obstante, lejos estamos de que la figura de equidad de género se convierta en una regla para todos los organismos electorales del país, así lo muestran los estados Baja California, Yucatán y la legislatura Federal, pues no sólo no han establecido el principio de equidad de género en sus respectivos ordenamientos jurídicos, ni siquiera han establecido acciones afirmativas que procuren el mencionado principio, por lo menos en el periodo de estudio. La falta de observancia en la ley, del principio de equidad de género en los estados antes mencionados, no contribuyen a reducir la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres, en la participación y organización de los procesos electorales, lo cual evidencia la falta de compromiso real por parte de los legisladores locales y federales, para garantizar condiciones de equidad en la conformación de los consejos electorales.⁶⁵

⁶⁵ Un ejemplo de ello, fue la Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California de 1995 en su artículo 115, estableció que el Consejo Estatal Electoral se encargaba de “velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guen todas las actividades del Instituto”. A partir del año 2000, se elevó a rango constitucional los mismos principios rectores, que se mantuvieron en las Constituciones Políticas de 2004, 2009 y 2013.

De acuerdo a la revisión que hemos realizado, encontramos que tanto Michoacán como Querétaro introdujeron el principio de equidad de género en sus respectivas Constituciones Políticas, cuyo principio se integró: para el caso del primer Estado, en 1993 y que desde ese año se ha mantenido igual en las subsecuentes Constituciones de 1998, 2004, 2007 y 2013 y; para el caso del segundo, en 1994 y que desde ese año ha prevalecido a lo largo de 1994, 2002, 2005 y 2008 de su Constitución Política.

Pero la coincidencia de asentar el principio de equidad de género en los artículos 13 (Michoacán) y 15 (Querétaro) constitucionales, también se da en la forma de redactar el precepto jurídico, pues en ambas Constituciones el principio de equidad aparece al parejo que los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, independencia y profesionalismo, con lo cual se diluye la importancia de dicha figura jurídica, además, de que la relega a ser una función del Estado, acotando con ello la conformación de un organismo ciudadanizado.

Por su parte, el Estado de Zacatecas, a diferencia de los estados arriba señalados, que plasman el principio de equidad en sus respectivas Constituciones Políticas, este lo hace en el Código electoral del Estado Libre y Soberano de 1995, que en su artículo 84 prevé, que la Comisión Electoral debe de “velar para que los principios de certeza, legalidad, equidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas sus actividades, así como la de los órganos que dependen de esta”. Sin embargo, el cambio más importante no es el hecho de que el Congreso de Zacatecas halla asentada la figura jurídica de la equidad de género en el Código Electoral, sino el hecho, de que en la redacción de dicha figura desaparece el precepto de que la equidad

En el Estado de Yucatán, el principio de equidad no se incorporó en el Código Electoral del Estado de 1995, en su artículo 84, previó que el Consejo Estatal Electoral se encargaba de “velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad determinen todas las actividades del Instituto”. Había que mencionar, en el 2003, ese mismo Código Electoral no se modificó los cuatro principios rectores. Por otra parte, en la Constitución Política del Estado de 2007, en su artículo 16, mantuvo los cuatro principios rectores y se incluyó, además, la profesionalización. Tampoco, la Constitución Política del Estado de 2012, del anterior artículo, introdujo dentro de los principios rectores la equidad.

Por último, en el ámbito nacional, no se estipuló el principio de equidad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, el cual señaló, que “la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal”, cuyos principios rectores se mantuvieron en las constituciones de 1990, 1996, 2002 y 2008, pero éstas no introdujeron el principio de equidad.

sea una función del Estado, con lo que abre la puerta a la plena ciudadanía del órgano electoral.

Como todos los casos que hemos analizado, el Código Electoral de Zacatecas de 1995, en su artículo 84, no se precisa en que consiste el principio de equidad de género. Situación, que va a cambiar en las modificaciones que los legisladores introducen en el ordenamiento jurídico de 2003, pues no sólo trasladan el principio de equidad de género a la Ley electoral, sino que agregan la figura de cuota de género.

Veamos, lo que el artículo 243, numeral 2 de la Ley Electoral del Estado indicó que la regla de equidad entre géneros: “de los consejeros propietarios cuatro serán de un géneros y tres del otro”. Dicha regla de equidad entre géneros se ha mantenido sin modificar en 2006 y 2012.

Si observamos para el caso de Zacatecas, las modificaciones de 2003 podríamos calificarlas como un paso cualitativo en la dirección de conformar los órganos electorales en igualdad de circunstancia entre los hombres y las mujeres, pues el agregado de que en la conformación debe incluirse cuatro consejeros de un género y tres de otro, aunque no garantiza que esto suceda en la realidad, sobre todo, por el peso creciente de los hombres en la vida política del país, obliga a los actores a una participación menos desigual entre los géneros.

Por último, tenemos al Estado de Sonora, ya que este se diferencia del resto de las modificaciones que los estados han hechos a sus ordenamientos electorales, ya que además de hacer explícito el precepto de paridad de género, introduce el principio de alternancia de género. Veamos lo que el Código Electoral del Estado de 2005, en su artículo 86, nos dice: “la integración del Consejo Estatal habrá paridad de género y en su conformación se observará el principio de alternancia de género”. Había que señalar que dichos principios se han mantenido sin modificación en el Código Electoral de 2013.

Si observamos, el Código Electoral de Sonora es uno de los más adelantados en lo que respecta a la equidad de género, pues no sólo señala que debe haber paridad de género en la conformación de los organismos electorales, sino que va más allá, al introducir que en la conformación debe prevalecer la alternancia de género, es decir, que si durante un periodo la conformación del

organismo electoral está cargada para un género, al siguiente periodo debe cargarse hacia el otro género.

Para cerrar el capítulo II, permítanos hacer una breve recapitulación de la figuras jurídicas que se han abordado en este capítulo. Empecemos por la figura de la reelección que en los ordenamientos jurídicos se ha caracterizado por no ser un procedimiento uniforme y específico, ante la falta de precisión sobre el procedimiento de ratificación, compete a los congresos locales definirlos.

Por otra parte, la figura de reelección puede contribuir con la autonomía formal, cuando la decisión de reelegir a las autoridades electorales no recae en un solo órgano político, sino que intervengan diversos actores políticos.

Hemos observado que la figura de inelegibilidades se ha aumentado de forma gradual no sólo a cargos de carácter de político, sino que se extiende a cargos públicos con la intención de aumentar la profesionalización y tecnificación de las autoridades electorales. Además, de que las inelegibilidades intentan desvincular a los candidatos de los partidos políticos o grupos de interés. Sin embargo, dicha figura puede resultar contraria a la autonomía formal e independencia de los organismos electorales, cuando la prohibición de cargos de carácter político (dirigente partidista y candidato de elección popular) se sujeta a un límite temporal relativamente corto, lo que no garantiza que la persona interesada en el cargo se mantendría al margen de los partidos políticos.

Por otra parte, la figura de la permanencia en el cargo sólo se asentó en los ordenamientos jurídicos de Colima y Michoacán como medida para procurar el funcionamiento pleno de los organismos electorales.

En cambio, la figura de renovación escalonada puede beneficiar a la autonomía formal, cuando la renovación de los consejeros electorales se realiza cada 4 y 7 años, pues estos periodos de tiempo impiden que se empalmen con los tiempos de renovación de la Cámara de Diputados, Gobernadores y Presidente de la República. Pero, sí la renovación de las autoridades electorales se realiza cada 3 y 6 años, se disminuye la autonomía formal debido a que su renovación coincide con los cambios de gobierno.

También, en los ordenamientos jurídicos se ha encontrado dos tipos de mayoría calificada: el primer tipo, considera a la totalidad de los diputados que conforman el Congreso local; el segundo, considera que la mayoría calificada se constituye a partir de los diputados presentes en la sesión. De los dos tipos de mayoría calificada, se podría decir, que el primero abona a una mayor pluralidad, mientras que el segundo la restringe

Finalmente, el principio de equidad de género puede contribuir a reducir la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres. No obstante, su alcance se verá restringido si en los ordenamientos jurídicos no se especifica reglas que obliguen a los partidos políticos garantizar el acceso equitativo de los géneros en los organismos electorales.

Capítulo III. La disputa por la designación y reelección de las autoridades electorales

El objetivo del presente capítulo consiste en, analizar los conflictos que generaron la integración de los órganos electorales, a la luz de los modelos teóricos para la integración de los organismos electorales autónomos y del concepto de gobernanza electoral.

Respecto a los modelos de integración de las autoridades electorales, en el capítulo I repasamos las bases teóricas de dos enfoques, el maximalista y el minimalista, de estos, el que más se aproxima al entramado político legal de México es el minimalista. Uno de sus teóricos, Jaime Cárdenas retoma de García Pelayo, los criterios que hacen posible su autonomía, y añade otros.

De los criterios que dan sustento a la autonomía e independencia de los organismos electorales están: la integración de los órganos constitucionales autónomos y el estatuto de sus titulares; la apoliticidad; inmunidades; responsabilidades; transparencia; intangibilidad y funcionamiento interno apegado a derecho. De ellos, tres son contemplados en los ordenamientos jurídicos de los Estados que seleccionamos para la investigación.

Todos los casos seleccionados cuentan con procedimientos normativos (estatutos) para la integración de los órganos electorales autónomos, además, de que la designación, renovación y reelección de sus titulares se da a través del principio de mayoría calificada. En cuanto al criterio de apoliticidad, las normas observan el requisito de inelegibilidad que da cuenta de los impedimentos legales para ocupar el cargo de consejero electoral, como es el de no haber desempeñado cargo político y de funcionario de alto nivel en alguno partido político o en alguna dependencia de gobierno.

Por su parte, los modelos para la integración de los organismos electorales autónomos encontramos, que tanto en México como en América Latina: por un lado, están los modelos sugeridos por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA); de otro, están los que los clasifican de dos maneras, el modelo partidista y el imparcial (o de autonomía profesional) y; por último, tenemos la tipología que nos proporciona Hartlyn, McCoy y Mustillo, el primero, es aquel donde domina un solo partido, los mixto partidizado, independiente/mixto partidizado e independiente de los partidos.

De esta clasificación, al igual que Irma Méndez, creemos que en México predomina el modelo independiente/mixto partidarizado. Pues en nuestro país, las autoridades electorales se conforman por ciudadanos independientes y la representación de cada partido político, los primeros son designadas por el poder Legislativo y los segundos los avalan sus respectivos partidos, con derecho a voz pero sin voto.

A lo largo de la investigación hemos sostenido que uno de los problemas graves de los organismos electorales autónomos en México es, que no obstante que los ordenamientos jurídicos establece con claridad los criterios de autonomía e independencia, en la práctica, los Congresos actúan con fuertes dosis de partidismo, que coincide con la tipología hecha por Hartlyn, Mcoy y Mustillo, en el sentido que la independencia de los organismos electorales depende del grado de partidismo de sus autoridades.

Un ejemplo del grado partidismo de los organismos electorales en México, es lo referente a la “cuota partidaria” que los mismos partidos utilizan para la designación de los consejeros electorales. La cuota partidaria, además de vulnerar los principios de autonomía e independencia, ha sido fuente de conflictos entre los actores políticos y ciudadanos, que se han dirimido ante el TEPJF, que es el espacio propio de la justicia electoral.

Como lo dijimos al principio del capítulo, otro de los conceptos que nos han ayudado a entender el conflicto que ha generado la designación de los consejeros electorales, ha sido el concepto de gobernanza electoral, que desde el punto de vista de Shaheen Mozaffar y Andrea Schedler, opera a través de tres niveles o fases del proceso electoral: diseños de reglas; aplicación de reglas y adjudicación de reglas.

En la primera fase, se diseña desde las instituciones hasta las reglas que regulan la competencia electoral, en la segunda fase se da cuenta del conjunto de actividades que van desde la preparación, la organización y los resultados electorales, la última fase, está dedicada a resolver las controversias suscitada por las inconformidades respecto a los resultados electorales.

Tal como está planteado, el concepto de gobernanza electoral es un concepto que nos ayuda a entender las fases que son propias de los procesos electorales. Pero esto sólo es en apariencia, pues la misma división en niveles o fases del proceso electoral implica, la existencia de

instituciones que realizan las actividades de cada una de las fases. Entre ellas, la conformación de los órganos electorales, de manera más específica la designación de sus titulares, que opera al igual que los procesos electorales, en tres fases, el diseño de reglas, la aplicación de reglas y la adjudicación de reglas, sólo que a diferencia de los procesos electorales en el proceso de designación, los actores principales son la Cámara de diputados y los Tribunales encargados de dirimir las controversias.

El modelo de gobernanza electoral es un modelo que sirve para observar las interacciones que se suceden entre los sistemas electorales, el funcionamiento de la gestión electoral y la justicia electoral. Que si lo trasladamos al proceso de designación de las autoridades electorales, estaríamos hablando de las interacciones entre quienes diseñan y aplican los procedimientos (Cámara de Diputados, tanto a nivel nacional como subnacional) y los que adjudican los procedimientos, el TEPJF.

Recordemos que el foco de la investigación ha estado puesto en las disputas por la designación y reelección de los consejeros electorales, disputas que se han dirimido en el TEPJF. Y que de acuerdo con la propuesta teórica de gobernanza electoral es el espacio que corresponde a la justicia electoral.

¿Pero qué significa la justicia electoral? Veamos que nos dice Edwin Cuitláhuac: “desde una perspectiva normativa la justicia electoral hace referencia a los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o de control de los actos y procedimientos electorales independientemente del órgano a través del cual se substancien”.⁶⁶

Si observamos la definición es congruente con los medios que han utilizado los actores políticos para dirimir las disputas en la designación de las autoridades electorales. Es decir, han acudido al espacio que corresponde a la justicia electoral (el TEPJF), buscando con ello, el acatamiento preciso de los procesos de designación.

No olvidemos, que uno de los problemas más graves de la vida política electoral, ha sido la arraigada costumbre de los partidos políticos por violentar los mecanismos jurídicos que regulan

⁶⁶ Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz, *Modelos de Gobernanza Electoral en Centroamérica*, Universidad Autónoma Metropolitana- Unidad Iztapalapa, México, 2013, p. 429.

los procesos electorales. Es en este contexto, que se vuelve imprescindible la intervención del órgano que se encargan de la justicia electoral (el TEPJF), pues sus resoluciones contribuyen a mantener, como dice Mozaffar y Schedler, un marco institucional robusto en que se realiza el voto y la competencia electoral, en este caso, del órgano encargado de conducir los procesos electorales.

Es por eso, que a la luz de la propuesta teórica de gobernanza electoral hemos descubierto que las resoluciones del TEPJF, no sólo han ayudado a modelar el comportamiento de los partidos políticos respecto al cumplimiento de las normas electorales, sino ha sido el asidero teórico que ha propiciado la consolidación de los organismos electorales autónomos, y con ello contrarrestar su debilidad.

De esa manera, con ayuda de las dos propuestas teóricas arriba señaladas, analizamos los recursos de inconformidad que los diferentes actores promovieron ante el TEPJF durante los años 2000-2011, que se originaron por la designación y reelección de los consejeros electorales en los ámbitos estatal y federal. Para la elaboración de sus sentencias, los magistrados hicieron uso de los siguientes mecanismos institucionales: reelección, mayorías calificadas, requisitos de inelegibilidad o incompatibilidad, permanencia en el cargo, renovación escalonada y alternancia de género.

3.1 El Conflicto alrededor de la designación de los consejeros electorales: reelección

Para la integración de las autoridades electorales la norma establece dos procedimientos, la designación y la reelección. El procedimiento de designación consiste en proponer una lista de candidatos que se conforma con personas que aspiran por primera vez y consejeros en funciones que desean reelegirse. Por su parte, el procedimiento de reelección es instaurado por una comisión nombrada por el Congreso local, su función se limita a valorar las aspiraciones de los consejeros en funciones que solicitan su reelección, el resultado de la valoración es sometido a la discusión de todas las fracciones parlamentarias, quienes por votación de mayoría calificada deciden quienes se reeligen.

Si bien es cierto, que el concepto de reelección en nuestro país genera violentos debates, sobre todo, por lo que representó históricamente el régimen de Porfirio Díaz, también es cierto, que no se ha valorado en su justa dimensión las ventajas que puede aportar a la vida institucional del país.

De allí, que los Congresos de las entidades federativas que han implementado la reelección de los consejeros electorales, más que pensar en la parte negativa lo han hecho pensando en las ventajas que puede producir, pues el proceso de reelección por partida doble, por un lado, los nuevos consejeros aprovechan la experiencia acumulada de los consejeros en funciones, inhibiendo con ello la improvisación, mientras que los consejeros reelectos con sus conocimientos acumulados viabilizan la **especialización y profesionalización**.

No obstante las ventajas del procedimiento, lo cierto es, que a la hora de su puesta en marcha, algunos congresos locales de forma deliberada han tratado de deformar el sentido original del proceso de reelección, a tal grado que vulneran los principios de **certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad**.

Para empezar, está el caso de Yucatán, donde el poder legislativo, no solo no se apejó a la normatividad electoral, al ratificar a los consejeros ciudadanos sin el mayor consenso posible. Sino que este, fue más allá, pues al nombrar al secretario del consejo, invadió las funciones que eran exclusiva del órgano electoral. Ante la evidente trasgresión a la norma, en el 2000, el Partido de la Revolución Democrática impugnó ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la reelección tanto de los consejeros electorales como del Secretario Técnico. Pues los primeros, fueron reelectos por mayoría simple, cuando la ley señala que deberían hacerlo las cuatro quintas partes del Congreso, en tanto, que el secretario como ya lo dijimos antes, era una facultad exclusiva del órgano electoral.

Al hacer la revisión, el TEPJF corroboró que el Congreso del Estado infringió el principio de mayoría calificada, pues este había ratificado a los consejeros electorales con una votación de quince diputados, cuando debió hacerlo con la aprobación de veinte, que es lo equivalente a las cuatro quintas parte del Congreso, tal como lo mandata el artículo 86, fracción III del Código Electoral del Estado. Por su parte, en lo que se refiere a la ratificación del secretario técnico, el

TEPJF determinó que el congreso del estado se excedió en sus funciones, pues esta es una facultad exclusiva del consejo electoral.⁶⁷

Al quedar demostrada la violación del principio de mayoría calificada, los magistrados del Tribunal Electoral resolvieron, mandar a los legisladores, la revocación del decreto 278 del H. Congreso del Estado de Yucatán, y procedieran a reponer el procedimiento de ratificación de los consejeros y se abstuvieron de intervenir en la designación o ratificación del secretario técnico, pues esta era una facultad exclusiva del órgano electoral. Dejando con ello, sin efectos todos los actos y resoluciones emanadas del Consejo Electoral integrado en el decreto aludido. Además, se ordenó que una vez que quedará integrado el nuevo Consejo, sus integrantes debían proceder a designar o en su caso ratificar a su secretario técnico. Una vez repuesto el procedimiento, el Congreso debía notificar al TEPJF el cumplimiento de la sentencia dentro de las 48 horas siguientes.

No obstante, que la reelección de los consejeros fue desechada por el Tribunal Electoral, los legisladores del Congreso de Yucatán volvieron a contravenir la norma, al designar como Consejeros Electorales a ciudadanos que no cumplían con los requisitos de Ley, pues así se desprende del decreto 286 expedido por el Congreso, en el cual se señala que de los 59 aspirantes al cargo, sólo 14 cumplía con los requisitos. Por lo que el PAN y el PRD, volvieron a impugnar dicho decreto, pero que abordaremos en el apartado referente a los requisitos de inelegibilidad.

El caso de Yucatán, nos hizo ver, que tanto la designación como la reelección de los funcionarios electorales, requieren del mayor consenso posible, a fin de evitar, que la integración recaiga en un solo partido político. En congruencia con lo anterior, el TEPJF al dar trámite a la impugnación, garantizó el principio de mayoría calificada, asegurando con ello, que en la designación y reelección de los consejeros electorales participen más de un partido político, además, de que el consejo se constituye con una mayor legitimidad del Congreso local.

⁶⁷ Exp. SUP-JRC-391/2000, actores: Partido de la Revolución Democrática, autoridad responsable: H. Congreso del Estado de Yucatán, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 12 de octubre de 2000, pp. 40 y 41.

Otro de los congresos que han vulnerado el procedimientos de reelección, es el del Estado de Baja California (Norte), donde la normatividad electoral establece, tal como se analizó en el capítulo II, que para la designación de las autoridades electorales, los aspirantes a la reelección cuenten con los conocimientos y capacidades necesarias tales como, los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, objetividad y autonomía. Sin embargo, la larga lista de requisitos en lugar de transparentar el proceso de selección, se puede convertir en un filtro para la exclusión de algunos de los contendientes.

Un ejemplo de ello, es el caso de los consejeros numerarios Humberto Hernández Soto y Víctor Alarcón Requejo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California, cuando en 2009 se propusieron participar en el proceso de renovación del órgano electoral, sin embargo, al ser evaluados por el órgano correspondiente, los legisladores negaron el derecho a ser ratificados. Ante la negativa, los consejeros numerarios interpusieron un recurso de inconformidad ante el TEPJF, alegando que sus derechos fueron violentados, dado que el Congreso les requirió mayores requisitos que a los que le pidieron por primera vez.

Al revisar la impugnación, los magistrados constataron que el procedimiento para la designación de los consejeros, no se apegó a lo establecido en el artículo 181, fracción III de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de la entidad, el cual establece que para ser consejero, los aspirantes deben contar con buena reputación y buena fama. Sin embargo, la convocatoria trasgredió dichas disposiciones, pues además de la buena reputación y buena fama, exigía que los participantes contaran con título profesional de licenciatura, antigüedad mínima de cinco años, acreditar residencia, no haber desempeñado cargo de representación popular y presentación de una entrevista.

Al comprobar la trasgresión de la normatividad electoral, el TEPJF determinó la reposición del procedimiento, y ordenó al Congreso local publicar una nueva convocatoria, con lo cual buscaban restituir los derechos de los agraviados e incluso recomendaron las siguientes condiciones: para ser admitidos los aspirantes no deberían exceder más de un periodo en el cargo; la evaluación debería considerar que en el ejercicio de sus funciones se hayan desempeñado con excelencia profesional, además, de la revisión de los requisitos con los que

ingresaron.⁶⁸ Dicha sentencia fue aprobada por la mayoría de votos por los magistrados que integran la Sala Superior del TEPJF, en ausencia de la Magistrada Presidenta María Carmen Alanís Figueroa y con el voto en contra de los Magistrados Manuel González Oropeza y Constancio Carrasco Daza.

No obstante, que la sentencia del tribunal ya estaba dada, me interesa destacar la opinión en contra de los magistrados Manuel González Oropeza y Constancio Carrasco Daza, quienes argumentaron que los legisladores hicieron una interpretación correcta del artículo 181, fracción III de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California, pues de acuerdo a los criterios de los magistrados arriba señalados, los consejeros numerarios deberían concursar en las mismas condiciones de los que participaban por primera vez, esto es, que debían acatar las disposiciones de la nueva ley electoral (la de 2008) y no con los requisitos que establecía la ley con la que ingresaron (la de 2007).

Posterior a la sentencia del TEPJF, se emitieron dos decretos relativos a la designación y reelección de los consejeros electorales. El primero, se refirió al decreto n° 346 aprobado por la Cámara de Diputados donde se designó por un período de tres años, del 13 de enero de 2010 al 12 de enero de 2013, a los ciudadanos que desempeñarán los cargos de consejeros numerarios: Rodolfo Julián Salgado Pérez en sustitución del consejero Víctor Alarcón Requejo; Enrique Carlos Blancas de la Cruz, en sustitución del consejero Raúl Flores Adame; Alfredo Nuza Meza, en sustitución del consejero José Luna Velázquez; Rodolfo E. Adame Alba, en sustitución del Consejero Jaime Vargas Flores.

También fueron designados por el mismo tiempo, esto es, del 13 de enero de 2010 al 12 de enero de 2013, como consejeros supernumerarios a los ciudadanos: José Guadalupe González Rubio y Alejandro Sánchez Sánchez.

Por su parte, el segundo se refirió al decreto n° 247 referente a la ratificación como consejeros numerarios de los ciudadanos Humberto Hernández Soto, María Pilar Olmeda García y Javier

⁶⁸ Exp. SUP-JDC- 3003/2009 y acumulado, actores: Humberto Hernández Soto y otro, autoridad responsable: Congreso del Estado de Baja California, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2 de diciembre de 2009, pp. 34 y 35.

Lázaro Solís Benavides, quienes desempeñarían su cargo durante los tres años arriba señalados. En este decreto, no se aprobó la ratificación como consejero numerario al ciudadano Víctor Alarcón Requejo.⁶⁹

Otro de los casos es el del Estado de Zacatecas, donde la Ley Electoral no reglamenta de manera precisa la forma de designación de sus consejeros, ejemplo de ello, es lo referente a la designación de su consejero presidente, donde la ley señala que este debe ser electo por las dos terceras partes de sus miembros presentes, y podrá ser ratificado por otro periodo igual. Esta ambigüedad para la elección de las autoridades electorales, originó que en el 2011, el Partido Acción Nacional impugnara la reelección de Leticia Catalina Soto Acosta consejera presidenta del Instituto Electoral del Estado. Los argumentos utilizados por dicho partido, consistieron, en que el Congreso del Estado estaba obligado a hacer de conocimiento público, transparentar y a abrir la reelección de la consejera presidenta, a la participación de la ciudadanía en general.

Al revisar los argumentos del recurso de impugnación promovido por el Partido Acción Nacional, el TEPJF determinó lo siguiente, que el procedimiento para la designación y la reelección del consejero presidente no debe ser el mismo, sino diferenciado, esto es, que la designación si puede ser abierta a la participación del público en general, mientras que la reelección por naturaleza debe ser exclusiva de los consejeros en funciones.⁷⁰

La sentencia del TEPJF para la ratificación de la consejera presidenta, tuvo como base "el procedimiento del Congreso estatal, en el que se analizaron, discutieron y valoraron los requisitos de elegibilidad, así como la idoneidad de su perfil y la eficiencia de su trabajo al frente del Instituto Electoral Estatal, lo que evidencia que dicho acto se ajustó a los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, previstos en los artículos 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así

⁶⁹ H. XIX Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California, "Decreto n°346 mediante el cual se aprueba la elección de consejeros numerarios y supernumerarios del Consejo General Electoral del Instituto Electoral de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, quienes desempeñarán su encargo durante un período de tres años, del 13 de enero de 2010 al 12 de enero de 2013", en *Periódico oficial del Estado de Baja California, órgano del Gobierno Constitucional*, t. CXVIII, núm. 5, Mexicali, Baja California, 22 de enero de 2010, pp. 13 y 14.

⁷⁰ Exp. SUP-JRC-85/2011, actores: Partido Acción Nacional, autoridad responsable: LX Legislatura del Estado de Zacatecas, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 15 de junio de 2011.

como en el artículo 38, párrafo primero de la Constitución Política de Zacatecas". ⁷¹Cabe destacar que, el Congreso aprobó la ratificación de la consejera presidenta con veintitrés votos a favor y cinco en contra. De ahí que, los magistrados del TEPJF resolvieron, por unanimidad, confirmar la ratificación de Leticia Catalina Sota Acosta como consejera presidenta del Instituto Electoral de Zacatecas.

Otro caso es el de Querétaro, donde la Constitución Política del Estado en su artículo 17, fracción IV y 32, no indica de manera precisa como debe llevarse a cabo el proceso de designación y reelección, dado que la referida ley, sólo señala, que los consejeros electorales serán designados por las dos terceras partes de los legisladores y podrán ser reelectos por un periodo igual. Lo que permitió, que tanto el Partido Acción Nacional, como Cecilia Pérez Cepeda, entre otros, interpusieran un recurso de inconformidad ante el TEPJF, cuando en 2010, el Congreso local designaron y reeligieron a los consejeros electorales de dicha entidad. El reclamo se basaba, en que la convocatoria no hacía la distinción entre designación y reelección, situación que afectaba los derechos de los consejeros en funciones.

Ante dicho reclamo, los magistrados del tribunal consideraron que la impugnación carecía de fundamento, ya que, ante la falta de reglamentación de los artículos arriba señalados para la designación o reelección de los consejeros electorales, correspondía al Congreso del Estado, la facultad de establecer las reglas que se implementarían para la designación o reelección de dichos consejeros. Sin embargo, la facultad del Congreso para regular la conformación del órgano electoral, no debe de perder de vista, que está obligado a cumplir con las siguientes formalidades: "el mecanismo legislativo aplicará las formalidades esenciales, como la emisión de la convocatoria, la posibilidad de participación de los aspirantes en condiciones de igualdad y la etapa de verificación del cumplimiento de los requisitos electorales".⁷²

En cuanto a la conculcación de los derechos a la reelección de los consejeros en funciones, los

⁷¹ SUP-JRC-85/2011, p. 25.

⁷² María Guadalupe Salmorán Villar, *Del derecho a integrar a las autoridades locales*, Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México. abril 2012, p.52.

magistrados determinaron, que el derecho a la reelección de los consejeros electorales en funciones, está garantizado por hecho mismo de su participación, asegurando con ello la valoración de su desempeño.

3.2 El Conflicto alrededor de la designación de los consejeros electorales: requisitos de inelegibilidad

Los requisitos son las condiciones que se les exigen a las personas que aspiran al cargo de consejero. A las legislaturas de las entidades federativas concierne fijar cuáles son los requisitos que los aspirantes deben de cumplir. La atribución de los legisladores supone un método de selección que “permita apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, [cuya prerrogativa] se sujeta a la Ley fundamental [que] impone la obligación de no exigir requisito o condición alguna [...] que establezca una diferencia discriminatoria entre los ciudadanos mexicanos”.⁷³

En congruencia con lo anterior, los requisitos deben contemplar: primero, que los ciudadanos que aspiren a conformar el órgano electoral, deban contar con los conocimientos y las habilidades de idoneidad para el cargo; segundo, asegurarse que estos no vulneren o discriminen a las personas por su preferencia religiosa o color de piel.

Por su parte, la Sala Superior del TEPJF clasifica los requisitos que se exigen a los aspirantes al consejo electoral, en positivos y negativos. Los positivos hacen referencia a todos aquellos que pueden acreditarse por medio de documentos. En tanto que los negativos, son aquellos que no se pueden demostrar por medios escritos, ya que por falta de sistematización de la documentación en los diferentes espacios electoral, nadie asegura que un funcionario electoral halla desempeñado un cargo de elección popular.⁷⁴

⁷³César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianellos, “Los requisitos de elegibilidad” en, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC), México, 2010, p.141.

⁷⁴Exp. SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000, acumulados, actores: Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática, autoridad responsable: H. Congreso del Estado de Yucatán, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 15 de noviembre de 2000.

Por su parte, el requisito de inelegibilidad o incompatibilidad hace referencia a los impedimentos para ser designado consejero electoral, figura que es aplicada a toda aquella persona que haya o esté desempeñando un cargo de elección popular, o en la administración pública. La incompatibilidad o inelegibilidad, busca además, preservar los principios de objetividad, independencia e imparcialidad. Sin embargo, la figura de inelegibilidad o incompatibilidad no está exenta de problemas, sobre todo, porque es una figura a interpretar, por lo cual puede ser utilizada para la exclusión de candidatos incómodos.

Por ejemplo, en Querétaro la ley nos señala los cargos que son incompatibles con la designación de consejeros electorales, aunque dicho impedimento no especifica con claridad el límite temporal de duración en el ejercicio del puesto, dejando con ello, a la interpretación de dicho precepto. Esta ambigüedad en la ley, dio pie, a que, ante la designación de consejeros electorales en el Estado, los c.c. ciudadanos Agustín Alcocer, José Antonio Zumaya de la Mora y José Fabio Espinoza, presentaran ante el TEPJF un recurso de inconformidad, alegando que algunos de los consejeros designados habían ocupado diversos cargos públicos⁷⁵, contraviniendo con ello, el artículo 62, fracción VII de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, que a la letra dice: “como causa de incompatibilidad con el cargo mencionado el no ocupar, ni haber ocupado cargo u comisión, o laborar, ni haber laborado durante el último año anterior al proceso electoral, en empleo alguno de la federación, estado o municipio.”

Sin embargo, la respuesta de los magistrados estuvo sustentada en lo que establece el artículo antes mencionado, en el sentido, de que para ser designado consejero electoral, el aspirante debe cumplir con el requisito de no ocupar, ni haber ocupado cargo alguno (en los tres niveles de

⁷⁵ Los actores demandaron que las siguientes personas resultaban inelegibles: José Vidal Uribe Concha, Magdiel Hernández Tinajero y Jesús Uribe Tinaje , ya que trabajaron en el Instituto Electoral de Querétaro; Raúl Ruiz Canizales y Jesús Uribe Cabrera laboraron como profesores de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Querétaro; Yolanda Elías Calles Cantú, en el IFE; Carlos Alfredo de los Cobos Sepúlveda, en la Sala Regional de Toluca del TEPJF y Carlos Silva Reséndiz , en la Secretaría de Salud del gobierno del Estado de Querétaro. Exp. SUP-JRC-412/2010 y acumulados, actores: Partido Acción Nacional y otros, autoridades responsable: LVI Legislatura del Congreso del Estado de Querétaro y Otra, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 9 de febrero de 2011.

gobierno) el último año anterior del proceso electoral, con lo que denegaron la solicitud de revocación de la designación. La interpretación del Tribunal Electoral se sustentó en que la disposición mencionada tenía el propósito de garantizar la independencia de los consejeros electorales en el momento que ejercía su función. En palabras del TEPJF “poca relevancia tendría de su desvinculación a la federación, estados o municipios, pudiera presumirse con relación a un proceso electoral en el que no les correspondía participar como consejeros”.

Las legislaciones locales cuentan con la atribución de establecer una serie de requisitos que los aspirantes deben de cumplir, para ser considerados como consejeros electorales, en el entendido, de que el cumplimiento de los requisitos no se conviertan en un obstáculo para la acreditación por parte de los que participan en el procedimiento de designación. Un ejemplo de esto, se presentó en los casos de Yucatán y Sonora, que a continuación describimos.

En el Estado de Yucatán, el artículo 90, fracciones I, V, VI y VII del Código Electoral de la entidad, señala los siguientes requisitos: tener un modo honesto de vivir, no haber sido condenado ni estar sujeto a proceso de delito intencional, no haber sido candidatos a cargo de elección popular y no haber desempeñado cargo de dirección en los órganos nacionales, estatales o municipales de algún partido político. La dificultad de comprobar con documentos algunos de los requisitos arriba señalados, como por ejemplo, tener un modo honesto de vivir, originó que tanto el partido Acción Nacional como el de la Revolución Democrática, alegaron ante el TEPJF, que algunos de los requisitos difícilmente podrían ser acreditados.

Al hacer la revisión del alegato, el TEPJF corroboró que las disposiciones legales, efectivamente, no especificaban la documentación con la que debían acreditar los requisitos referidos, sin embargo, esto no era excusa para que la Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales, no especificaran de manera fehaciente, el tipo de documento con el cual hicieran valer los requisitos. La imprecisión referida en los requerimientos, ocasionó que los aspirantes presentaran documentos no adecuados al cargo, además de que no les dieron la oportunidad de resarcir la omisión, vulnerando con ello el principio de certeza y el derecho de los ciudadanos de participar en la integración de las

autoridades electorales.⁷⁶

La Sala Superior, otorgó la razón a la demanda interpuesta por los partidos políticos arriba mencionados, en los siguientes supuestos: el requisito, de no haber sido condenado ni estar sujeto a proceso por delito intencional, se acredita mediante una constancia o certificado de no antecedentes penales, si bien, algunos de los participantes presentaron con facilidad dicho documento, otros, ante la falta de sistematización de la información de la dependencia responsable de otorgar el documento, no le fue posible acreditar el requerimiento.

Un segundo supuesto, hace alusión a la solicitud de que los aspirantes no hayan desempeñado cargo de elección o de dirección, ya sea, en los partidos políticos o en los tres niveles de gobierno, cuyas constancias debía proporcionar el Instituto Federal Electoral y del Consejo Electoral del Estado, sin embargo, algunos aspirantes al cargo fueron rechazados dado que no pudieron demostrar con documentos el requisito antes señalado, dado que las dependencias responsables de proporcionar las constancias no disponen de la información suficiente que les permita corroborar la participación o no en los cargos arriba señalados.

Un tercer supuesto, es lo relativo al modo honesto de vivir, que corresponde a la condición de ser mexicano y ciudadano yucateco en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, conforme a lo dispuesto en el artículo 90 del Código Electoral, principio que se satisface cuando la persona presume de tener una vida honesta a menos de que se demuestre lo contrario. Al igual que en los anteriores medios de impugnación por parte de los partidos políticos, el Tribunal les dio la razón, sobre la base de que este requisito no puede ser acreditado por medio de documentos, sino bajo juramento de decir la verdad.

En los supuestos anteriores, respecto al cumplimiento con los requisitos para la participación en el proceso de designación de los consejeros electorales, encontramos las ventajas y dificultades

⁷⁶Exp. SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000, acumulados, actores: Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática, autoridad responsable: H. Congreso del Estado de Yucatán, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 15 de noviembre de 2000.

que presentan, tanto las instituciones del Estado como los actores políticos para regular la vida democrática de nuestro país. En ambos casos, para algunos participantes por las razones ya expresadas, prácticamente, les fue imposible acreditar con documentos los requisitos que la normatividad o el Congreso habían establecido, con lo cual vulneraron el derecho de participación de algunos ciudadanos.

Ante tal situación, el TEPJF resolvió que el decreto 286 aprobado en la Cámara de Diputados relativo a la designación de los consejeros ciudadanos fuera revocado, debido a que a ciertos aspirantes se les exigieron adicionales requisitos y se les negó la posibilidad de acreditarlos adecuadamente. Por ello, se dejó sin efectos todos los actos o resoluciones emanadas del Consejo Electoral de Yucatán y, una vez que el Congreso hiciera las respectivas designaciones, se le avisará a la Sala Superior del cumplimiento de la Sentencia.

No obstante, el Congreso de Yucatán desacató la resolutive del Tribunal, pues se abstuvo de reponer el procedimiento de designación de los consejeros electorales. Ante el evidente desacato cometido por la autoridad, el Tribunal determinó la amonestación por escrito del Presidente de la Mesa Directiva del Congreso por incumplir la sentencia con las claves SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000, exhortando al Congreso del Estado a cumplir a cabalidad con la sentencia referida, en un plazo de 24 horas, de no hacerlo, el máximo Tribunal Electoral proveería las medidas necesarias para el pleno cumplimiento de dicha sentencia.

Pero, el Congreso de Yucatán se negó a reponer el procedimiento de designación, por lo que, el Tribunal Electoral procedió a insacular de una lista de 47 candidatos, resultaron insaculados como consejeros propietarios las siguientes personas: Miriam Ivette Mijangos Orozco, Ariel Avilés Marín, José Abel Peniche Rodríguez, Javier Fernando Bolio Vales, José Ignacio Gutiérrez Puerto, Carlos Alberto Sosa Guillén y Luis Felipe Cervantes González; y como consejero suplentes a Armando Corona Cruz, William de Jesús Santos Suárez, Raúl Eduardo Tzab Campo, Gabriel Solís Robleda, Elena del Rosario Castillo, Eduardo Seijo Gutiérrez y Miguel Ángel Alcocer Selem.

Por otra parte, el Tribunal Electoral ordenó que tanto el Congreso como el gobernador se les informe el resultado del procedimiento de insaculación de los consejeros ciudadanos propietarios y suplentes, en tanto que, el Congreso contaba con 24 horas para que proceda a tomarles protesta. Además, el Congreso debía notificar a la Sala Superior del Tribunal el cumplimiento de la sentencia.

Pero, la fracción parlamentaria del PRI se reusó a tomarles protesta con el argumento de que se estaban invadiendo funciones que le competen al Congreso de nombrar a los consejeros ciudadanos, por lo cual resultaba contrario a la soberanía del Estado. Ante la negativa de no reconocer a los consejeros insaculados por el Tribunal, se evidenció cuando se les impidió rendir protesta en el recinto del organismo electoral. Por lo que, se ordenó el desalojo del recinto del Consejo Electoral por las personas que indebidamente ocupaban la sede y la entrega de recursos materiales a los consejeros insaculados. Y se solicitó el apoyo del Gobernador del Estado, Secretario de Gobernación y la Procuraduría General de la República para que realizarán las medidas necesarias para dar por cumplido con la resolución del Tribunal.

Posterior a ello, el Gobernador Víctor Cervera Pacheco presentó una iniciativa para que se creará un nuevo Consejo Electoral (denominado Super Consejo) integrado por consejeros propuestos por el Congreso y los insaculados por el Tribunal, lo cual llevó a que los partidos de oposición (PAN, PRD y PT) interpusieran una acción de inconstitucionalidad en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. **La respuesta de la Suprema Corte fue invalidar el Consejo propuesto por el gobernador en turno y la ratificación a los consejeros insaculados por el Tribunal.**

En el Estado de Sonora, en el proceso de renovación parcial del Consejo Estatal Electoral, el mismo consejo se encargó de vetar la participación del secretario técnico en funciones, situación por demás anómala, dado que la ley no impide la participación de este en el proceso de designación. De ahí que el secretario, Hugo Urbina Baéz, al sentir que sus derechos fueron vulnerados, interpuso un recurso de inconformidad ante el TEPJF.

Para hacer la revisión, la Sala Superior recurrió al artículo 92, fracción VIII, del Código

Electoral del Estado, que a la letra dice: “no tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular o desempeñar un cargo público en las instancias federal, estatal o municipal en los últimos tres años”. Es así, como la Sala Superior consideró, que dicha disposición no era incompatible con el cargo desempeñado por el quejoso en el organismo electoral de Sonora.⁷⁷

El caso de Sonora, me remite a la figura de inelegibilidad o incompatibilidad en la designación de los miembros de los órganos electorales, pues el consejo estatal electoral pretendió dar una interpretación al concepto de incompatibilidad más allá de sus alcances, pues la incompatibilidad se refiere a los cargos de elección popular o de los puesto de dirección de los partidos políticos y de los tres niveles de gobierno, más no a un cargo de carácter técnico como es el caso del Secretario del Consejo Electoral.

En congruencia con lo anterior, se podría argumentar que el secretario técnico es un cargo que no ejerce funciones de mando y decisión, pues sus actividades están supeditadas a la toma de nota y dar fe de los acuerdos de los consejeros electorales, actividades que son meramente instrumentales. Por lo cual, su participación en el proceso de designación no infringe los principios de imparcialidad, certeza, objetividad y legalidad.

Dado que, el desempeñarse como Secretario Técnico del Consejo Electoral no implicaba una causal de inelegibilidad, la Sala Superior ordenó la emisión de un acuerdo en el cual se incluía a Hugo Urbina en la lista de aspirantes que cumplieron con los requisitos legales, dándoles al Congreso un plazo de tres día para su emisión. Una vez transcurrido dicho plazo, dentro de las 24 horas siguientes, debían de notificar al TEPJF sobre el cumplimiento de la sentencia.

⁷⁷Exp. SUP-JDC-44/2011 y SUP-JDC-54/2011, actores: Hugo Urbina Báez y Wilbert Arnaldo Sandoval Acereto, autoridad responsable: Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 11 de mayo de 2011.

3.3 El Conflicto alrededor de la designación de los consejeros electorales: permanencia en el cargo

La falta de consenso entre las principales fuerzas políticas ha provocado retrasos en la designación de los consejeros electorales, situación que afecta la integración y funcionamiento permanente de los organismos electorales. Por ello, en el diseño institucional de los organismos electorales se ha implementado el mecanismo de la permanencia en el cargo de los consejeros electorales en funciones, hasta en tanto el Congreso logre ponerse de acuerdo en la designación de los nuevos consejeros.

El mecanismo en el diseño institucional de la prorroga legal, que asegura la permanencia en el cargo de los consejeros en funciones, debe ser un mecanismo del cual se debe echar mano para casos excepcionales, como por ejemplo, la celebración de elecciones extraordinaria, y no, un mecanismo que prolongue la permanencia de los consejeros en funciones por un amplio periodo o de manera indefinida.

Sin embargo, la incorporación de esta figura jurídica, si bien es cierto, que sirve para evitar posibles vacíos ante la falta de acuerdo entre los partidos políticos para la renovación, también, puede servir como excusa para la demora en la designación de los consejeros electorales, que funciona como “un incentivo negativo, que en ocasiones, visto que el funcionamiento de la institución ha quedado salvada, puede propiciar que el acuerdo político no fluya dentro del ámbito temporal prefijado, demorándolo indefinidamente”.⁷⁸

Algo parecido sucedió en Sonora, cuando los consejeros propietarios María Del Carmen Arvizu Bórquez y Jesús Humberto Valencia Valencia, se les había terminado el periodo por cual fueron electos y el Congreso no había hecho la renovación correspondiente, intervalo en el que se procesó la elección del consejero presidente. Esto dio pie, a que los partidos de Acción Nacional y Alternativa Socialdemócrata, interpusieran un recurso de inconformidad, ante el TEPJF, alegando que los c.c. consejeros propietarios María del Carmen Arvizu Bórquez y Jesús Humberto Valencia Valencia no debieron intervenir en la designación del consejero presidente, dado que el periodo por el cual fue designado había concluido. En todo caso, alegaron los

⁷⁸César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianellos, op. cit., p.206.

partidos que para la designación del consejero presidente se hubiera llamado a los consejeros suplente.

La respuesta del Tribunal, fue la de denegar la anulación de la designación del consejero presidente, dado que el hecho, de que el Congreso se haya demorado en la renovación de dichos consejeros, no implica que estos no pudieran ejercer sus funciones, entre ellas, la que corresponde a la de participar en la designación del consejero presidente, pues dicha facultad está asegurada por el artículo 90 del Código Electoral de Sonora. El argumento de recurrir a la suplencia, argumentaron los magistrados, sólo se da en una situación “extraordinaria y excepcional [...] que permiten garantizar la integración ininterrumpida de una institución con el fin de cubrir las ausencias permanentes de los funcionarios propietarios por causas imprevistas o graves”.⁷⁹

Pero además, la Sala Superior estimó que las funciones de los consejeros no se agota con el término del proceso electoral, porque de ser así, originaría la desintegración del organismo electoral (no de forma definitiva, pero sí por el tiempo que demora su renovación) ya que la ausencia de algunos consejeros, vulneraría el principio de certeza, el cual garantiza la adecuada organización de los procesos electorales.

Además, el artículo 88, fracción I del Código Electoral, señala que en situación ordinaria el Consejo Estatal Electoral de Sonora disponía de un plazo de cinco meses posteriores a la conclusión del proceso electoral para convocar a la renovación parcial de dicho consejo. Precepto, que puede ser utilizado como figura para la permanencia de aquellos consejeros que se les haya agotado el tiempo por el cual fueron designados.

En consideración a lo anterior, el TEPJF resolvió confirmar la sentencia dictada por el Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa de Sonora relativo a los recursos de apelación con las claves RA-PP-02/2007 y RA-PP-03/2007, en donde los partidos de Acción Nacional y

⁷⁹ Exp. SUP-JRC-635/2007 y SUP-JRC-636/2007, actores: Partido Alternativa Socialdemócrata y Partido Acción Nacional, autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa de Sonora, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, México, 23 de enero de 2008, p. 122.

Partido Alternativa Socialdemócrata impugnaron el acuerdo de designación del consejero presidente, lo cual fue considerado infundado por el Tribunal Estatal. En ambas instancias, se consideró inválido el argumento de que los consejeros que han concluido su cargo no pueden participar en un procedimiento de designación y, por ello, se confirmó la elección de Marcos Arturo García Celaya como presidente del Consejo Electoral.

Este caso, nos mostró que la figura de permanencia no impide que los consejeros prorrogados realicen todas sus funciones, incluyendo la facultad de participar en el proceso de designación del consejero presidente. Pues, si se les impide participar en dicho proceso, podría suceder que los demás consejeros no logren un acuerdo para designar al consejero presidente, por lo que, faltaría por cubrir la vacante del referido puesto, lo cual resultaría contraria a uno de los propósitos de la prórroga que se refiere a permitir el continuo funcionamiento del organismo electoral.

Por otra parte, existe una disposición legal, que hace alusión de la figura de la permanencia, relativa a que el Congreso local dispone de un plazo de cinco meses posteriores a la conclusión de los comicios electorales para renovar el consejo. Lo cual implica que la figura de permanencia tiene un carácter temporal, en caso de que el Congreso local no se sujete a esa temporalidad se incurriría en una violación a la ley. Esto no impide que el Congreso no se retrase en nombrar a ciertos consejeros, pero, puede convertirse en un recurso legal que obligue al Congreso cumplir con la renovación del consejo.

No obstante, las figuras antes referidas no deben ser utilizadas como artimaña en el uso sistemático y recurrente para prolongar la permanencia en el cargo, o lo que es peor, la prolongación indefinida de la renovación de los organismos electorales. Los casos de Michoacán y Colima muestran que en la práctica la introducción de la permanencia en el cargo puede no sólo demorar la renovación de un organismo electoral, sino que se intensifique el conflicto por los diferentes intereses de los actores y partidos políticos que pretenden influir en la designación de los consejeros electorales.

En 2011, los ciudadanos Arturo Velázquez Córtes, José Luis Negrete Hinojosa y los partidos de la Revolución Democrática y Convergencia, reclamaron ante el TEPJF, la omisión en que incurrieron los legisladores del Congreso de Michoacán al no nombrar y ratificar al presidente y a cuatro consejeros del Consejo General del Instituto Electoral del Estado.⁸⁰

La omisión, además de ser un acto de negligencia por parte de los legisladores, al no ser uso de sus facultades en tiempo y forma, afectó el derecho que tienen los ciudadanos de participar en la integración de las autoridades electorales. Sin embargo, la Sala Superior del TEPJF, desestimó la impugnación que presentaron los actores antes señalados, apoyándose en los artículos 111 y 115 del Código Electoral de Michoacán, referentes a que el consejero presidente y los cuatro consejeros electorales que habían concluido su periodo en el cargo, continuarían en sus funciones mientras la legislatura no decida su ratificación o sustitución. Más aún, que estaba en puerta la renovación del gobernador, los ayuntamientos y la Cámara de Diputados en el Estado. Por lo que los magistrados ordenaron la renovación de los miembros del consejo, una vez concluido los comicios electorales.

La resolución del Tribunal tenía como primicia, garantizar el principio rector de certeza, ya que buscaba que el organismo electoral continuara en sus funciones para no afectar el proceso electoral próximo. Dicho principio, tiene como base asegurar la continuidad de los procesos democráticos en la renovación de los organismos del Estado, para ello, se crearon las figuras de suplencia, ratificación y permanencia en el cargo, que garantizan la integración de las autoridades electorales.

El funcionamiento permanente es fundamental para que los consejeros electorales puedan realizar diversas funciones y actividades que requieren de la adopción y ejecución de múltiples decisiones para la preparación y desarrollo adecuado de los procesos electorales. Por esa razón, el TEPJF consideró que era esencial garantizar la permanencia del cargo de los consejeros

⁸⁰Exp. SUP-JRC-92/2011 y sus acumulados SUP-JRC- 93/2011, SUP-JDC-602/2011 y SUP-JDC-630/2011, actores: Partido de la Revolución Democrática, Convergencia, Arturo Velázquez Córtes y José Luis Negrete Hinojosa, autoridad responsable: Congreso del Estado de Michoacán, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 4 de mayo de 2011.

electorales, pues en el caso de no garantizarla podría desencadenar una parálisis en la institución que repercute en la actuación de las autoridades electorales y se perjudica el desarrollo de las elecciones.

La perspectiva funcionalista planteada por la Sala Superior implica que el propósito de la permanencia en el cargo sería evitar la parálisis en el funcionamiento de los organismos electorales estatales, que afectaría la renovación de los cargos de elección popular. Pero también, argumentaron, que en caso de que la renovación ocurriera en medio de un proceso electoral, la designación podría hacerse con la carga ideológica de los partidos políticos, vulnerando con ello el principio de certeza.

Así, la permanencia en el cargo se convierte en una solución práctica e inmediata, que no resuelve el problema de fondo, es decir, que los Congresos se apeguen al espíritu de la normatividad electoral y a los principios que deben regir a un país democrático. Lo cual nos conduce a que la permanencia puede favorecer la omisión recurrente en el nombramiento, porque solventa el continuo y permanente funcionamiento de los organismos electorales.

Después de la sentencia del Tribunal respecto a la prolongación en el cargo de los consejeros de Michoacán, no obstante haber terminado su periodo, para no afectar el proceso electoral, y la orden para que inmediatamente después de concluido el proceso, el Congreso de Michoacán procediera a la renovación del organismo electoral, no fue acatada a cabalidad, lo cual motivó de nueva cuenta, a que el Partido de la Revolución Democrática volviera a interponer un recurso de inconformidad ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por falta de cumplimiento de la sentencia. La respuesta de los magistrados fue, ordenar al Congreso para que de manera inmediata diera cumplimiento a la sentencia, es decir, procedieran a la renovación.⁸¹

⁸¹Incidente de cumplimiento de sentencia, SUP-JRC-92/2011 y acumulados, actores: Partido Acción Nacional y otros, autoridad responsable: Congreso del Estado de Michoacán, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 9 de febrero 2011.

Al dar respuesta a la sentencia, la Cámara de Diputados del Estado de Michoacán procedió a designar a los consejeros electorales de la siguiente forma: consejero electoral presidente, Ramón Hernández Reyes; consejeros electorales propietarios, Rodolfo Farías Rodríguez, Humberto Urquiza Martínez, María de Lourdes Becerra Pérez y José Antonio Rodríguez Corona; y como consejeros electorales suplentes a Carmen Alicia Ojeda Dávila, Elvia Higuera Pérez, Illiana Lomelí Ruiz y Viridiana Villaseñor Aguirre.

Veamos el caso de Colima, el Congreso del Estado designó al ciudadano José Luis Puente Anguino, consejero electoral en abril de 2004, con un nombramiento que establecía que su periodo se extendería hasta octubre de 2011, esto es, seis meses más de los siete años que señala el artículo 86 bis IV, inciso a, de la Constitución Política, y del artículo 152 del Código Electoral del Estado. No obstante, el nombramiento, el Congreso del Estado procedió a la sustitución del consejero en tiempo y forma, es decir, a los siete años cumplidos, que se vencía en abril de 2011, tal como lo mandataba la normatividad.

Sin embargo, el consejero electoral José Luis Puente Anguino no aceptó su sustitución, pues alegaba que su nombramiento señalaba que su periodo se extendía hasta octubre de 2011, de ahí que procediera, a interponer un recurso de inconformidad ante el TEPJF. Además, argumentó que el Código Electoral del Estado, en su artículo 152, establece que: “los consejeros serán electos por el Congreso en el mes de octubre del año que corresponda”.⁸²

Al hacer la revisión del caso, el TEPJF rechazó el recurso de inconformidad bajo las siguientes consideraciones: primero, el tiempo de duración en el cargo es de siete años, y dado que el quejoso tomó posesión en abril de 2004, por lo tanto, su periodo terminaría en abril de 2011, y no en octubre del mismo año como el alegaba, pues, al apegarse al artículo 152 del Código Electoral, respecto a que los consejeros electorales deberían ser sustituido en octubre del año que corresponda, superaría los siete años ya señalados; segundo, la figura de la prórroga legal

⁸² Exp. 1188/2010, SUP-JDC-1214/2010, SUP-JDC-1215/2010, SUP-JDC-1216, SUP-JDC-1217/2010 y SUP-JDC/1218/2010, SUP-JRC-383/2010 Y SUP-JRC-384/2010 acumulados, actores: José Luis Puente Anguino y otros, T autoridad responsable: LVI Legislatura del Congreso del Estado de Colima y otros, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 16 de marzo de 2011, p. 57-67.

solo es válida para condiciones excepcionales, como por ejemplo, cuando el Congreso se demora en la designación de los consejeros electorales, o en el caso de que se presente la nulidad de un proceso electoral.

Por lo demás, un caso excepcional ya se había presentado en el año 2003, cuando el Tribunal Electoral anuló la elección de gobernador del Estado de Colima, el 29 octubre de 2003, y el periodo de los consejeros electorales finalizaba el 29 de diciembre de 2003, hecho que ocasionó que los consejeros se prolongaran en el cargo por cuatro meses más.

Es importante destacar, que si bien, el recurso de inconformidad promovido por José Luis Puente Anguino se consideró infundado, no debemos omitir que el TEPJF si consideró fundado el agravio relativo a que la selección de los aspirantes fue un proceso carente de claridad, objetividad y transparencia, pues se desconoció las bases de la convocatoria y los criterios de selección de los aspirantes.

Por lo que, la resolución de los magistrados fue revocar con cuatro votos a favor y tres en contra el decreto n° 215 de la LVI Legislatura del Congreso de Colima, mediante el cual designó a los integrantes del Consejo General para el período 2011-2018. Además, se les ordenó que a la brevedad posible (es decir, el 1° de abril de 2011) determinen y apliquen las bases y los criterios que garanticen los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, que permita la libre participación de los ciudadanos en el proceso de designación de los consejeros electorales.

De allí, que en acatamiento a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal, el Congreso publicó el decreto 298, el 31 de Marzo y el 1 de Abril de 2011 a través del cual se designaron a los ciudadanos: Ana Carmen González Pimentel, Lorena Patricia Morán Gallardo, Guillermo de Jesús Navarrete Zamora, Salvador Ochoa Romero; Edgar Horacio Badillo Medina, Amador Ruíz Torres y Felipe Velázquez Rueda, como consejeros electorales propietarios del Consejo General del Instituto Electoral del Estado. Asimismo, se designó como consejeros electorales suplentes a los siguientes ciudadanos: Esteban Meneses Ladino, Gloria Margarita Puente de la

Mora y Carmen Karina Aguilar Orozco.

La introducción de la figura jurídica de la prolongación del tiempo de permanencia en el cargo de los consejeros electorales, si bien, ha tenido la intención de no generar vacíos en casos excepcionales, como puede ser la falta de acuerdo en los partidos políticos para la integración del organismo electoral, o bien, cuando la autoridad electoral decide anular algún proceso electoral. También es cierto, que dado la diversidad de actores e intereses, tanto los partidos, como los mismos consejeros electorales, han hecho uso de esta figura distorsionando el espíritu de la misma.

La permanencia en el cargo es una solución práctica e inmediata para evitar la parálisis en el funcionamiento de los organismos electorales, la parálisis puede impedir que las autoridades electorales continúen con sus funciones y se induce a tomar decisiones inadecuadas para el desarrollo de los procesos electorales, desencadenando una crisis en el organismo electoral. En la práctica, la prórroga legal puede ser utilizada por los partidos políticos para retardar la negociación entorno a la designación de los consejeros electorales, aun cuando la permanencia se haya limitado en casos excepcionales, como la imposibilidad de los partidos políticos en lograr un acuerdo.

3.4 El Conflicto alrededor de la designación de los consejeros electorales: renovación escalonada

La renovación escalonada de los consejeros electorales, es un mecanismo que procura fomentar la especialización y profesionalización de la función electoral, así como la continuidad de las labores de los organismos electorales. La renovación escalonada de los consejeros, permite aprovechar la experiencia acumulada de los funcionarios electorales, pues dota de conocimientos sobre: "el estado que guarda el órgano que lo integran, las actividades o programas que se encuentran en curso, e incluso, los retos que se habrán de enfrentar en corto,

mediano y largo plazo"⁸³.

Además, la convivencia de los consejeros en funciones con los recién designados, permite a los segundos, un aprendizaje más rápido de los procesos técnicos administrativos de los procesos electorales, que abona en eficiencia a la función electoral. Pero también, la llegada de nuevos integrantes al organismo electoral, potencializa, nuevas formas y procedimientos de hacer las cosas, en el mismo sentido, Humberto Moreira Alcalá afirma que "los antiguos pueden modificar su razonamiento o enfoque metodológico en contacto con los nuevos consejeros, lo que posibilita la renovación de enfoques". La presencia de nuevos consejeros permite la llegada de nuevas ideas, que al contrastarse con la de los antiguos, puede dar pie a la renovación de los criterios tradicionales con los que se desahogan los diferendos electorales.

En síntesis, la renovación escalonada como ya lo señalamos, busca: por un lado, aprovechar la experiencia y conocimientos de los consejeros que no son sustituidos; por otro, lograr la especialización y profesionalización de los consejeros en la materia electoral. No obstante, puede generar un efecto contrario, en el sentido de que los partidos políticos lo utilicen como herramienta de amedrentamiento para los consejeros que quieran permanecer en el cargo.

Pasemos pues, a revisar la experiencia de la renovación de algunos organismos electorales, empezando por el caso de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, que en el año de 2010 tenían que ser sustituidos tres consejeros Federales, pero que por falta de acuerdo en la Cámara de Diputados en el procedimiento de designación, la designación se prolongó de manera indefinida. La falta de acuerdo se debía a que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se empeñaba en proponer a dos de los tres consejeros que se iban a renovar, mientras que los Partidos: Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD) pugnaban por una propuesta equilibrada, esto es, un consejero por partido.⁸⁴

⁸³ Carla A. Humphrey Jordán, *La relevancia del escalonamiento en la integración de órganos colegiados*, disponible en: <http://lasillarota.com/55603-relevancia-del-escalonamiento-en-la-integracion-de-organos-coleg/Carla-A-Humphrey-Jordan#.VF1jrskWByQ>, última consulta: 17 de octubre de 2014.

⁸⁴ Enrique Méndez y Roberto Garduño, "Posponen indefinidamente negociación de la terna para nuevos consejeros del IFE", en *La Jornada*, México, 4 de noviembre de 2010.

El desacuerdo entre los partidos políticos, respecto al número de consejeros que cada uno debía proponer, se prolongó más allá de lo que la propia normatividad establecía, violentando con ello, las formas y los tiempos que los mismos partidos habían propuesto. Al retomar el caso, y ante la falta de consenso, los partidos: Revolucionario Institucional, Verde Ecologista, Nueva Alianza, Movimiento Ciudadano y Partido del Trabajo, a través de la Junta de Coordinación Política propusieron la terna de candidatos a consejeros en el Pleno de la Cámara de Diputados, integrada por David Gómez, Cecilia Tapia y Enrique Ochoa⁸⁵. Sin embargo, a la hora de la votación la propuesta fue rechazada, dado que no logró la mayoría calificada

De nueva cuenta, ante la falta de acuerdos de las fuerzas políticas para designar a los consejeros electorales, originó que los ciudadanos Álvaro Uribe Robles⁸⁶, Diana Ortiz, entre otros⁸⁷, se inconformaran ante el TEPJF, alegando que la Cámara de Diputados incurría en omisión al no nombrar a los tres consejeros electorales, afectando con ello, sus derechos de votar y ser votados.

La omisión, no sólo dejaba en indefensión a los ciudadanos quejosos, sino que limitaba las actividades del Consejo General, al no desarrollar a cabalidad la organización de los procesos electorales que se avecinaban (el proceso donde se elegirían el Presidente de la República, los Senadores y los Diputados Federales). Sin embargo, la respuesta de la Sala Superior del TEPJF, fue la de denegar el derecho de los ciudadanos quejosos, con el argumento que estos no tenían interés jurídico, ya que no habían participado en el proceso de selección de los aspirantes.

Los partidos políticos, vía las fracciones parlamentarias se rehusaban a la integración total del Consejo General, anteponiendo sus intereses en detrimento de la confianza de los ciudadanos al organismo electoral. Para evitar que el conflicto, producto del desacuerdo entre las fuerza políticas, se prolongara por más tiempo. El diputado federal Jaime Cárdenas Gracia, impugnó

⁸⁵Redacción, “Cronología, un año sin acuerdos para el IFE”, en *El Universal*, México, 6 de octubre de 2011.

⁸⁶ Exp. SUP-JDC-10658/2011, actor: Álvaro Uribe Robles, autoridad responsable: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 12 de octubre de 2011.

⁸⁷Exp. SUP-JDC-10647/2011, actores: Diana Ortiz Trujillo y otros autoridad responsable: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2 de noviembre de 2011.

ante el TEPJF, alegando, que la Cámara de Diputados, la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política, y los grupos parlamentarios, habían omitido presentar las propuestas de consejeros electorales al Pleno del órgano legislativo⁸⁸.

A diferencia del primer recurso de inconformidad, que habían interpuesto los ciudadanos antes mencionados, la Sala Superior, determinó que el diputado Jaime Cárdenas Gracia si tenía interés jurídico en el diferendo, con lo cual le dio el derecho de objetar la ausencia de nombramientos de los consejeros electorales, ya que el mismo participa en su designación. Por lo que los magistrados, requirieron a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que de manera inmediata procedieran al nombramiento de los tres consejeros faltantes.

Una cuestión que me gustaría resaltar, es el voto razonado de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, respecto a la sentencia del Tribunal en el sentido de que los ciudadanos Álvaro Uribe Robles, Diana Ortiz, entre otros, no tenían interés jurídico, por el contrario, ella argumentó que la participación de la ciudadanía, no debía reducirse al derecho que tienen estos de participar como miembros de los organismo electorales, sino debe interpretarse de manera amplia, dándoles interés jurídico y fáctico a lo largo del proceso de designación y sustitución de las autoridades electorales.

Una vez asentado el argumento de la magistrada sobre la importancia de que los ciudadanos se involucren en el proceso de selección de cualquier funcionario público, para que este tipo de procesos sean más abiertos y transparentes y así contribuir con la democracia. Dicho esto, pasemos a abordar el resultado del recurso de inconformidad de Jaime Cárdenas.

El TEPJF resolvió que la Cámara de Diputados procediera a designar a los tres consejeros electorales para que el Instituto Federal Electoral se encuentre debidamente integrado, que debe llevarse a cabo antes de que culmine el periodo de sesiones de la autoridad responsable. En concordancia a lo anterior, se aprobó el acuerdo mediante el cual se nombró como consejeros

⁸⁸ Exp.SUP-JDC-12639/2011, *Designación de consejeros del Instituto Federal Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013.

electorales a Lorenzo Córdova Vianello, Sergio García Ramírez y María Marván Laborde, quienes culminarán su cargo el 30 de octubre de 2019.

La decisión de designarlos suscitó la polémica de que las principales fuerzas políticas (PAN, PRD y PRD) se repartieron las cuotas en el IFE. Este cuestionamiento provino por el diputado del PT Jaime Cárdenas, pues señaló que la designación fue un acuerdo cupular entre las principales fuerzas políticas y aseveró que la designación de los consejeros electorales no se realizó una amplia consulta a la sociedad.

Por su parte, el coordinador de la bancada del PT Pedro Vázquez pidió a los consejeros electorales designados que se mantuvieran independientes de los poderes fácticos e incluso de los gubernamentales.

En contraposición, la postura de los coordinadores de los grupos parlamentario (PAN: Francisco Ramírez Acuña; PRD, Armando Ríos Piter; y PRI, Francisco Rojas) fue que se logró el consenso para designar a personas con distinguida trayectoria académica y profesional.

Por otra parte, quiero señalar las dificultades que se han presentado en la conformación de los organismos electorales, pues de ser una instancia estrictamente ciudadana, los partidos políticos la han subordinado a sus afinidades políticas, esto, se evidenció con la forma en cómo se repartieron la designación de los consejeros electorales del Instituto Federal electoral, donde a cada uno le correspondió su cuota.

Otro caso, fue el del Estado de Baja California, cuando el congreso local en el 2006, bajo los principios de independencia y autonomía, decidió renovar a la totalidad de los consejeros electorales, no obstante que, el artículo 5 de la Constitución Política del Estado, preveía la renovación parcial de cuatro consejeros numerarios y supernumerarios, cada tres años. Los argumentos que el Congreso utilizó para la renovación fueron los siguientes: uno, los consejeros Juan González Godínez, Rodrigo Martínez Sandoval ya habían sido reelectos; dos, el consejero Rolando Escalante Topete había fallecido; tres, en el caso de los consejeros numerarios Raúl

Flores Adame, José Luna Velásquez y Jaime Vargas Flores, el Congreso no especificó el motivo por el cual no fueron reelegidos; por último, consideraron improcedente analizar la reelección de la consejera supernumeraria Carola Andrade Ramos.⁸⁹

Ante tales hechos, los Partidos: Revolucionario Institucional y del Trabajo, haciendo uso de sus derechos interpusieron un recurso de inconformidad ante el TEPJF, alegando que el decreto de renovación total de los consejeros, violentaba lo establecido en el artículo 5 de la constitución del Estado, en el sentido que la renovación de los consejeros numerarios y supernumerario debía de hacerse de manera parcial, cada tres años.

El TEPJF, al hacer la revisión del recurso de inconformidad interpuesto por los partidos arriba señalados, resolvió, que ante la evidente transgresión del artículo 5 de la Constitución del Estado, ordenó al Congreso la inmediata revocación del decreto núm. 280, relativo a la renovación total de los consejeros, así como la reposición del proceso de designación de los consejeros.

El Congreso cumplió con la sentencia del Tribunal, al nombrar como consejeros numerarios, para el período 2007 y 2010, a Humberto Hernández Soto, Víctor Alarcón Requejo, Tonatiuh Guillén López, Marina del Pilar Olmeda García, Jaime Vargas Flores, Rubén Flores Adame y José Luna Velásquez. En cambio, se nombraron como consejeros suplentes a José Guadalupe González Rubio y Marina Ceja Díaz.

Una vez que se realizaron los nombramientos de los consejeros numerarios del Consejo Electoral, le corresponde a las autoridades electorales determinar quién presidirá al Consejo, pero, si no se logra el consenso necesario para su designación. El Congreso local debía de nombrarlo mediante una votación por mayoría calificada.

En este caso, los consejeros no lograron, mediante tres rondas de votación, la mayoría calificada

⁸⁹Exp. SUP-JRC-515/2006, SUP-JRC-527/2006 y SUP-JRC-529/2006 acumulados, actores: Partido Revolucionario y Partido del Trabajo, autoridad responsable: XVIII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 21 de diciembre de 2006.

para definir quién presidirá el Consejo Electoral. Por lo que, se turnó al Congreso que realice la respectiva designación, que tras tres rondas de votación se logró consensuar la propuesta impulsada por los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y Revolución Democrática, del ciudadano Víctor Alarcón Requejo como consejero presidente para el período 2007 y 2010. Según el periódico la Jornada, Víctor Alarcón fue periodista, director de Comunicación Social del ayuntamiento priista de Ensenada (1998-2001) y, en 2002, vocero de la campaña de Daniel Quintero Peña, candidato del PRI al gobierno del estado.

3.5 El Conflicto alrededor de la designación de los consejeros electorales: mayoría calificada

La mayoría calificada, es un principio que se estableció para la toma de decisiones que requieren de "una cierta proporción de votos fijada entre la mayoría absoluta, simple y la unanimidad, como 3/5, 2/3, 3/4, etcétera".⁹⁰ Dicho principio se utiliza para elegir a los consejeros electorales con el propósito de "favorecer la independencia [de los órganos superiores de dirección de los institutos electorales], impidiendo que la fuerza mayoritaria en el Parlamento se reserve todos los nombramientos, pues resulta casi imposible que un solo partido pueda alcanzar una mayoría calificada en las Cámaras de [Diputados]".⁹¹

La importancia de la mayoría calificada reside en que ninguno de los partidos políticos pueda definir por sí solo la designación de los consejeros, es decir, que la decisión no recaiga en una sola fuerza política, o aquellas que cuenten con mayorías en el Congreso ya sea local o federal, además de que dota de mayor legitimidad a los órganos electorales.

Otra ventaja de la mayoría calificada, es que obliga a las fuerzas políticas al diálogo y a la búsqueda de consenso, en la designación y la integración de los organismos electorales, evitando con ello, que algún partido político por el hecho de tener mayoría simple, se reserve la facultad

⁹⁰ Josep M. Colomer, "Glosario", en *Cómo votamos, los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Gedisa (Ciencia Política/ Sistemas electorales), Barcelona, 2004. p.257.

⁹¹ Fernando Santaolalla López, "El problema de la renovación de los órganos constitucionales", en *Revista de Derecho Político*, núm. 77, Madrid, enero-abril 2010, p. 90.

de nombrar a los consejeros excluyendo a las demás fuerzas políticas. Sin embargo, dado la proporción de las fuerzas políticas en el reparto de las curules en los congresos locales o federales, a veces, se hace imposible el acuerdo, de ahí que, recurran a prácticas informales para la designación de los consejeros, "se ha dado a partir de un sistema informal de cuotas donde los partidos políticos de acuerdo con su fuerza electoral proponen determinado número de consejeros con el objetivo de alcanzar la mayoría calificada que exige la norma".⁹²

A pesar de las ventajas del principio de mayoría calificada, en el Estado de Querétaro dicho principio patentizó que no está exento de problemas, ya que en el 2010, cuando el Congreso designó a los consejeros electorales, dado que no logró hacer mayoría calificada, equivalente a 17 diputados, decidió interpretar a modo dicho principio, por lo cual con la presencia de 16 diputados y la votación de 15 de ellos designó a los consejeros electorales.

Por lo cual, el PAN y varios aspirantes decidieron impugnar el nombramiento de los consejeros, sobre la base de que el Congreso se conforma de 25 diputados, por ende la mayoría calificada equivale a la votación de 17 diputados y no los 15 que votaron a favor de los 16 que estaban presentes. En la revisión de la queja, los magistrados centraron la discusión en la interpretación del artículo 17, fracción IV de la Constitución Política del Estado de Querétaro, referente a la designación de los consejeros.

La discusión giró en torno a que si las 2/3 partes, debería corresponder a la totalidad de los diputados que integran el Congreso local (esto es, la votación a favor de 17 de los 25 diputados del Congreso), o en congruencia con la decisión que ya había tomado el Congreso, es decir, sobre la base de los diputados presentes en la sesión de la designación.⁹³ Finalmente, la Sala Superior, decidió asumir la última interpretación, denegando con ello el recurso de inconformidad que había interpuesto el PAN y varios aspirantes. Interpretación, que por lo demás, se apoyaba en el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concerniente a la

⁹²Noemí Lujan Ponce, "Herencia autoritaria y límites en la autonomía de las instituciones electorales: el caso del Instituto Federal de Electoral", en *Veredas: Revista del pensamiento sociológico*, núm. 20, México, 2010, p. 148.

⁹³SUP-JRC-412/2010 y acumulados...op. cit., pp. 179-196.

votación exigida para superar el veto del Poder Ejecutivo, que exige el voto de las 2/3 partes de los diputados presentes en la sesión.

Las posiciones en torno a la interpretación del principio de mayoría calificada se dividieron con el posicionamiento de los magistrados; por un lado, el magistrado Flavio Galván Rivera, avaló la decisión del Congreso de designar a los consejeros electorales, sobre la base de aplicar el principio de mayoría calificada con los diputados presentes en la sesión aludida, esto, porque apreció que la inasistencia de los diputados del PAN incurrieran en una “conducta antijurídica que impide el normal desarrollo y toma de decisiones por parte del órgano legislativo del Estado de Querétaro, dado que la funcionalidad del citado órgano se sujeta a la voluntad de un grupo de diputados perteneciente a un determinado partido político”.⁹⁴

Por su parte, el magistrado Manuel González Oropeza, consideró que el Congreso no debió designar a los consejeros electorales, puesto que no existía mayoría calificada, ya que una votación sin la presencia de la totalidad de los diputados, generaba una parálisis en el funcionamiento de la legislatura. Por lo que consideró, que el Congreso tenía la opción de sancionar la inasistencia de los diputados del PAN, para obligarlos a participar de la votación en la conformación del Instituto Electoral, dado que esta era una decisión trascendental.

Por su parte, el magistrado José Alejandro Luna Ramos manifestó que la regla de votación de las 2/3 partes para el nombramiento de los consejeros, es aplicable a la totalidad de los diputados del Congreso, además, de que hizo la siguiente distinción; es muy diferente, establecer el Quórum legal para que la legislatura sesione válidamente; que, establecer la mayoría calificada para casos trascendentales. La diferencia estriba, en que el primero es un requisito para la celebración de elecciones, mientras, que el segundo se utilizaría para la toma de decisiones trascendentales. Como fue el caso, de la designación de los consejeros electorales, que requería la votación de los 17 diputados de los 25 que integran el Congreso.

⁹⁴ SUP-JRC-412/2010,... op. cit., pp. 263 y 264.

De los argumentos de los magistrados antes mencionados, podemos apreciar que los tres coinciden, que, dado que la designación de los consejeros electorales es una decisión trascendental, el criterio valido de las dos terceras partes, en este caso, equivale a 17 diputados de los 25 que integran el Congreso, sin embargo, Flavio Galván Rivera avaló la decisión del Congreso, porque considero que la ausencia de los diputados del PAN fue una actitud deliberada para afectar el funcionamiento del Congreso, o como él lo dice, incurrieron en una actitud antijurídica. Mientras que, Manuel González Oropeza, cuestionó la decisión del Congreso, dado que este tenía la opción de, mediante mecanismo sancionatorio, obligar a que los diputados del PAN se presentaran a votar la designación de los consejeros, por su parte, el magistrado José Alejandro Luna Ramos, señaló que el Congreso debió considerar que una cosa era el establecimiento del Quórum legal para procedimiento de elección, y otra, era aplicar el principio de la mayoría calificad para decisiones trascendentales.

Al mismo tiempo, que el TEPJF rechazó, el argumento de la mayoría calificada como causal de invalidez para la designación de los miembros del Consejo electoral. Anuló, la designación del consejero Raúl Ruiz Canizales, porque los quejosos comprobaron que este había desempeñado un cargo directivo en el Comité Estatal del PRI, por lo que los magistrados ordenaran al congreso la inmediata sustitución. En acatamiento a la sentencia, el Congreso convocó a una nueva sesión, en la que designaron a Alfredo Flores Ríos.

Sin embargo, ésta nueva designación fue impugnada por los ciudadanos: Agustín Alcocer Alcocer y José Antonio Zumaya de la Mora, quienes alegaron que la votación llevada a cabo para la designación del nuevo consejero, no se aplicó el principio de mayoría calificada, pues, de los 25 diputados, 15 votaron a favor y 10 se abstuvieron⁹⁵.

En la revisión del caso, los magistrados consideraron que la decisión del Congreso de sumar las abstenciones a los votos de la mayoría, con fundamento al artículo 78 de la Ley Orgánica

⁹⁵ Exp. SUP-JDC- 569/2011 y acumulado SUP-JDC-570/2011, actor: Agustín Alcocer Alcocer, autoridad responsable: LVI Legislatura del Congreso del Estado de Querétaro y otra, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 27 de abril de dos mil once.

del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, es un acto inconstitucional, porque contraviene a la Constitución Política Federal en los artículos 14, 16 y 41 referentes a los principios de legalidad y certeza, pues tergiversa la voluntad del legislador de abstenerse, toda vez, que la abstención es una decisión voluntaria que no debe sumarse a las posiciones sometidas a votación.

Con base a la inconstitucionalidad del artículo 78 de la Ley Orgánica del Congreso, fue que el TEPJF resolvió la inaplicación del referida precepto para éste caso, así como la revocación de la designación del consejero electoral propietario Alfredo Flores Ríos y se ordenó a la LVI legislatura del Estado que procediera a realizar la designación correspondiente. De nueva cuenta, el Congreso estatal en forma unánime designó a Alfredo Flores Ríos, siendo que en las últimas seis ocasiones anteriores la fracción del PAN había votado por Cecilia Pérez Zepeda, imposibilitando el acuerdo necesario para nombrar al séptimo consejero del Instituto Electoral de la entidad referida.

El caso de Querétaro, nos muestra como los partidos políticos siguen manejando la integración de los organismos electorales, no bajo los principios de los preceptos jurídicos que ellos mismos establecen, sino bajo los criterios de la afinidad política, esto es, tratando de que las decisiones de los consejeros sean proclive a sus intereses. De ahí, que el principio de mayoría calificada, de ser una figura jurídica que ha buscado dotar de mayor legitimidad, a las decisiones del poder legislativo para la integración de los organismos electorales, se tropiece de manera permanente con residuos de una cultura antidemocrática que no hemos podido superar. Una muestra de ello, fue el caso de Yucatán, donde la reelección de los consejeros se efectuó sin las 4/5 partes del Congreso local.⁹⁶

3.6 El Conflicto alrededor de la designación de los consejeros electorales: alternancia de género

La equidad de género, es un principio que busca revertir la desigualdad de condiciones en

⁹⁶ SUP-JRC-391/2000.

derecho y oportunidades entre hombres y mujeres, mediante acciones afirmativas, que involucran mecanismos transitorios y temporales para garantizar "cierto porcentaje mínimo de personas, pertenecientes a grupos tradicionalmente excluidos de posiciones de poder y prestigio a los sitios adecuados".⁹⁷

Entonces, la cuota de género, es un mecanismo de acción afirmativa que se configura con la finalidad de superar situaciones de discriminación o exclusión, con lo cual, se busca la participación y el acceso a cargos de representación política en condiciones de igualdad democrática. Si bien, la cuota de género se incorpora a la ley para promover la participación política de la mujer, dicha medida se sujeta a garantizar "la presencia de mujeres en las listas partidarias pero no necesariamente de su elección, ya que depende de un conjunto de condicionamientos: a) ciertos rasgos de cultura política; b) tipos y características particulares del sistema electoral; c) los contenidos de las normas o leyes de cuotas y, d) recursos de impartición de justicia electoral con perspectiva de género"⁹⁸.

Otra medida, que trata de cerrar la brecha de la desigualdad entre mujeres y hombres, ha sido los mecanismos de paridad y alternancia de género. Para el caso de la paridad de género, Isabel Torres, la define como: "la expresión más amplia de la universalidad de derechos políticos, es decir, de pluralismo que significa igualdad para la diversidad"⁹⁹, que implica "una medida definitiva que busca compartir el poder político entre mujeres y hombres y transformar la idea misma de la democracia". La presencia de ambos géneros en espacios de poder, se garantiza con la distribución equitativa de los cargos de elección popular, o en los puestos de dirección, ya sea, de la administración pública, o de las empresas privadas.

⁹⁷ Estela Serret, "IV. Ciudadanía, representación y equidad de género", en *Genero y democracia*, núm. 23, IFE, México, 2a. ed., 2008, p.50.

⁹⁸ Blanca Oliva Pena Molina, *Equidad de género y justicia electoral, la alternancia de género en las listas de representación proporcional*, num.33, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (serie de comentarios a la sentencias del Tribunal Electoral), México, 2011, p.40.

⁹⁹ citada por Line Barreiro y Carmen Echauri, *Mecanismos para el cambio político: sistemas electorales y representación política de las mujeres*, Fondo fiduciario España - PNUD, Encuentro de mujeres parlamentarias de América Latina y el caribe ,15 y 16 de junio de 2009, p.29.

En cuanto a la alternancia de género, se entiende como "una herramienta que sirve para asegurar que ningún género se quede sin el derecho de participación de forma sucesiva e intercalada".¹⁰⁰

Las medidas arriba señaladas, tales como cuota, paridad y alternancia de género, orientadas a garantizar, el acceso al poder, la participación en la toma de decisiones en los cargos públicos, son figuras jurídicas que alientan la igualdad de derechos y obligaciones entre hombres y mujeres, que fomenta y modifica las formas de participación democrática en la sociedad mexicana.

Los ámbitos de aplicación de dichos mecanismos, incluyen: lo intrapartidario, es decir, en la integración de los organismos de dirección, y en el nombramiento de candidatos a puesto de elección popular; en la integración de las autoridades electorales y en sus actos y funciones administrativas, ya sea del municipio, del Estado o de la federación; así como en el reparto de las candidaturas por mayoría relativa y representación proporcional.¹⁰¹

Nos interesa destacar, el mecanismo de la alternancia de género en la integración de las autoridades electorales, pues, es allí, donde más se nota la limitada presencia de las mujeres, que de no se exigirse el cumplimiento de dicho mecanismo, las mujeres no podrían ejercer su derecho de ser nombradas y a competir en igualdad de condiciones.

No obstante, que la equidad de género es una acción afirmativa contemplada en la ley, los residuos de una cultura discriminatoria, aún persisten en algunos ámbitos del poder, es el caso del juicio SUP-JDC-4984/2011 y los acumulados, que impugnó, la omisión del Congreso del Estado de Sonora al no observar los principios de alternancia y paridad en la conformación del Consejo Estatal Electoral, previstos en los artículos 22 de la Constitución Política del Estado y, el 86 del Código Electoral, segundo párrafo.¹⁰² El argumento principal del juicio, indicaba que

¹⁰⁰Roselia Bustillo Marín, *Líneas jurisprudenciales: equidad de género y justicia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en <http://portales.te.gob.mx/ccje/content/líneas-jurisprudenciales>, última consulta: 12 de octubre de 2014.

¹⁰¹Ibid, p. 9

¹⁰²Exp. SUP-JDC-4984/2011, SUP-JDC-4987/2011 y SUP-JDC- 5001/2011, actores: Jesús Ambrosio Escalante Lapizco, María del Carmen Arvizu Borquez, Sagrario Penélope Palacios Romero y Nydia Eloísa Rascón Ruiz,

el Congreso no acató el mecanismo del principio de alternancia, en el sentido de que la designación de los consejeros debió hacerse de manera igualitaria. Sin embargo, el Congreso no varió la integración del Consejo Estatal Electoral, pues éste se integró por 3 consejeros propietarios hombres, 2 mujeres, y en la suplencia 2 mujeres y un hombre.

Para la toma de decisión, la Sala Superior se apegó a lo dispuesto en las leyes locales que antes mencionamos, es decir, que el Consejo Estatal Electoral de Sonora se integra por ocho consejeros, cinco propietarios y tres suplentes, por lo tanto, si aplicamos el principio de alternancia y paridad, el Congreso debió nombrar tres consejeros propietarios mujer y dos consejeros hombre; dos hombres suplente y una mujer, dado que el consejo de 2008 tenía un composición inversa.

Cuadro de la integración del Consejo Estatal Electoral de Sonora

| Cargo | Designación 2008 | Designación 2011 |
|--------------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Consejeros Propietarios | Hombre | Hombre |
| | Hombre | Mujer |
| | Mujer | Hombre |
| | Hombre | Hombre |
| | Mujer | Mujer |
| Consejeros Suplentes | Mujer | Mujer |
| | Hombre | Hombre |
| | Mujer | Mujer |

Fuente: Elaboración a partir de SUP-JDC-4984/2011 y acumulados,...
op.cit, pp. 161 y 162

La Sala Superior corroboró que no se respetó el principio de alternancia de género, debido a que la Cámara de diputados designó a los ciudadanos Oscar Germán Román Portela, Sara Blanco Moreno y Francisco Javier Zavala Segura como consejeros electorales propietarios y a Olga Lucía Seldner Lizárraga como consejera suplente. Por lo cual evidenció, que la Cámara de Diputados no observó la alternancia de género, pues fueron designados dos consejeros

autoridad responsable: Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 21 de septiembre de 2011.

propietarios hombres y una consejera mujer, y en la suplencia una mujer, siendo que correspondía nombrar a dos consejeras propietarias mujeres y a un hombre como consejero suplente.

De ahí que, la sentencia del TEPJF fue dejar sin efectos el acuerdo de la Cámara de Diputados relativo a la designación de los consejeros propietarios y suplentes del Consejo Estatal Electoral. Por ello, se le ordeno al Congreso del Estado que en un plazo de cinco días, debía de designar a dos consejeras propietarias mujeres y un consejero hombre, así como un consejero suplente hombre.

Empero, el Congreso omitió nombrar a los tres consejeros electorales y a un consejero suplente respetando el principio de alternancia de género, cuya omisión se denunció en reiteradas ocasiones. Por lo que, en tres resoluciones de la Sala Superior se ordenó que en forma inmediata, procedieran a designarlos. **Ante la recurrente omisión de los diputados, la resolución de los magistrados fue designar a tres consejeros electorales propietarios a los ciudadanos Sara Blanco Moreno, María del Carmen Arvizu y Francisco Javier Zavala Segura.**

Para ello, los magistrados revisaron y analizaron cada uno de los expedientes de los aspirantes, se concluyó que Sara Blanco Moreno y María del Carmen Arvizu Bórquez cumplen con el mayor perfil para el cargo aludido. Respecto del ciudadano Francisco Javier Zavala, se dijo que al ser único hombre que cumplió a cabalidad con los requisitos resultaba elegible para el cargo.¹⁰³ Una vez que el Congreso local conoció la resolución referida, se le dio un plazo de 72 horas para que tomen protesta los consejeros designados. Por último, los magistrados consideraron que al no quedar hombres elegibles para el cargo de consejero suplente, se le

¹⁰³ También, se indicó que los ciudadanos Jesús Ambrosio Escalante Lapizco y Oscar Germán Román Portela resultaban inelegibles para ocupar el puesto de consejeros electorales, debido a que se corroboró que Jesús Ambrosio fue representante propietario y suplente del Partido Verde Ecologista de México ante el Consejo Estatal Electoral de Sinaloa para la elección a gobernador del proceso electoral de 2010. Mientras que, Oscar Germán ocupó el cargo de Jefe de Licitaciones del Instituto del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado de Sonora. Exp. SUP-JDC-4984/2011 y acumulados incidente de ejecución, actores: Jesús Ambrosio Escalante Lapizco y otros, autoridad responsable: Congreso del Estado de Sonora, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2 de noviembre de 2011.

ordeno al Congreso a ser la designación correspondiente.

Ante el incumplimiento de la sentencia, el TEPJF emitió las resoluciones incidentales del 7 de noviembre de 2011 y 25 de enero de 2012, en las cuales se ordenó designar al consejero suplente que falta para integrar al Consejo Estatal Electoral. Tal orden se acató, el 12 de abril de 2012, cuando el Congreso local designó a Carlos Limón Verdugo como consejero suplente.

A lo largo del capítulo, hemos visto los claros oscuros por los que ha atravesado el proceso para la integración de los organismos encargados de regular los procesos electorales, pues predominan las prácticas por imponer los intereses partidarios en la conformación de los organismos electorales. Lo que se ha traducido, en la pugna permanente por el control en la designación o reelección de los consejos electorales.

Históricamente, los partidos políticos nacieron como medio para acceder al poder, es lógico que ellos busquen una forma más fácil para alcanzarlo, más aún, en una democracia como la mexicana, heredera de prácticas autoritarias, de un partido Hegemónico, donde predominaba la manipulación, la coacción y la compra del voto, a tal grado que se han incorporado como parte de una cultura política, que ha permeado a todos los partidos, sin distingo de carácter ideológico. No obstante, las prácticas arriba señaladas, es loable reconocer los intentos de los partidos políticos por implantar mecanismos que aseguren la independencia y autonomía de los organismos electorales.

Producto de lo anterior, a continuación señalamos algunas prácticas que distorsionan el espíritu con que nacieron los mecanismos institucionales para la regulación de los procesos electorales.

La reelección de los consejeros electorales, que es una figura que nació con la finalidad de profesionalizar y especializar el servicio electoral, en algunos casos, se ha tomado como un instrumento de control que inhibió el uso pleno de las facultades de regulación de los consejeros electorales en las siguientes condiciones:

- 1) La falta de precisión en la redacción de los procedimientos para la reelección de los consejeros, ha ocasionado que los partidos políticos interpreten a voluntad, dichos

procedimientos. De ahí, que en algunos estados los consejeros en funciones hayan reclamado la igualdad de condiciones en la competencia, respecto a otros participantes, cuando se presentan dos situaciones;

a) Cuando a los consejeros en funciones se les exige mayores requisitos a los que establece la ley, que es un mecanismo que se ha usado para excluirlos de la contienda.

b) Cuando los congresos locales deciden deliberadamente reelegir a personas sin una mayoría calificada.

Ambas situaciones evidencia la resistencia de los partidos políticos, a apearse a la regulación imparcial de los procesos electorales. La primera situación, ha sido utilizada como mecanismo para excluir a los consejeros incómodos. En cambio, la segunda situación ha sido un mecanismo para mantener a los consejeros afines a los intereses partidarios. Las prácticas antes señaladas, reduce la ciudadanización de los organismos electorales, al simple acuerdo de los partidos políticos en el reparto de cuotas, dañando con ello, el principio de autonomía e independencia.

La falta de consenso entre los partidos políticos en la designación de los consejeros electorales, dio origen a la conformación de la figura jurídica de la permanencia en el cargo, con lo que se aseguró el cabal funcionamiento de los organismos electorales. Sin embargo, dicho mecanismo se ha prestado a diferentes interpretaciones, distorsionando con ello su espíritu original.

1) La permanencia en el cargo de los consejeros electorales, se ha visto sometida a diversas interpretaciones, por ejemplo, en el caso de Sonora, cuando algunos consejeros haciendo uso de la figura de permanencia en el cargo, participaron de la designación del consejero presidente; mientras que para los partidos políticos: Acción Nacional y Alternativa Socialdemócrata, estos no debieron participar en dicha designación, por carecer de facultades.

2) Por tanto, un segundo inconveniente se refiere a que se utiliza como argumento para impedir el nombramiento de los consejeros, porque algunos actores consideran que los consejeros prorrogados no pueden ejercer sus facultades.

3) Otro caso, fue el de Colima, cuando un consejero valiéndose de la imprecisión del nombramiento quiso prolongar su periodo, que superaba por meses los 7 años que establecía la Ley.

Los requisitos de inelegibilidad o incompatibilidad, de ser una figura que busca fortalecer la autonomía e independencia de los organismos electorales, los partidos políticos lo han utilizado como filtro para excluir a la participación ciudadana. Pues, establecen como medios de acreditación, documentos que por sus características, difícilmente pueden conseguir.

1) Un ejemplo, es el caso de Yucatán que dentro de los requisitos, establecía el modo honesto de vivir, para empezar, no existe en nuestro país alguna institución que pueda extender un documento que avale el modo honesto de vivir, aunque algunos dirán, que este requisito se cubre bajo juramento de decir la verdad, de todas maneras, queda a criterio de quien revisa la documentación, es decir, depende del estado de ánimo del evaluador.

2) Otro problema que enfrentan los aspirantes, es lo relativo a la falta de sistematización de la información por parte de las instituciones, que las imposibilitan para acreditar el ejercicio o no de determinado cargo por parte de los aspirantes.

3) El requisito de incompatibilidad, también ha sido utilizado como obstáculos para impedir la designación de otros funcionarios electorales, como fue el caso de Sonora, que al secretario técnico del consejo electoral, se le aplicó el principio de incompatibilidad, cuando no está establecido en la ley.

La renovación escalonada es un mecanismo que busca fomentar la profesionalización y especialización de los organismos electorales. Sin embargo, los partidos políticos la han utilizado como mecanismo de prolongación de los plazos de negociación para la distribución de los cargos en disputa. Así, la renovación escalonada se convierte en una herramienta para retrasar los nombramientos de las autoridades electorales, perjudicando con ello, los derechos de participación de los ciudadanos.

1) La prolongación para la negociación en el reparto de cuotas, es una práctica que limita la participación ciudadana, porque reduce la contienda a los aspirantes que concitan el apoyo de

los partidos políticos, como sucedió con la renovación escalonada de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral en el 2010.

2) Existen casos, como el de Baja California, donde el congreso pasó por encima del mecanismo de renovación escalonada, pues determinó la renovación total de los consejeros electorales. Aunque el TEPJF, revocó la determinación y ordenó la reposición del procedimiento, los consejeros percibieron la falta de apego del congreso al espíritu con que nació el mecanismo de renovación, el de la profesionalización y la especialización.

3) Dado las prácticas recurrentes de los partidos políticos por el control de los organismos electorales, puede inhibir y limitar las decisiones de los consejeros con derecho a reelegirse, si perciben que su prolongación en el cargo está condicionada, no a su desempeño, sino si sus acciones perjudican o no los intereses de los partidos.

El principio de mayoría calificada, obliga a las fuerzas políticas al diálogo y a la búsqueda de acuerdos en la designación y reelección de los consejeros electorales, con ello se evita que algún partido político hegemonice la integración de los organismos electorales. Sin embargo, en nuestro país de manera recurrente se presentan situaciones, donde la correlación de fuerzas impide que los partidos políticos alcancen la mayoría calificada, de ahí, que recurran a prácticas como las siguientes:

1) Los partidos políticos que están en minoría, se ausentan de la sesión para que los que cuentan con mayoría simple no logren la mayoría calificada y de esa manera obstaculizan la designación.

2) Por su parte, los partidos políticos que cuentan con mayoría simple, pero que no logran constituir la mayoría calificada, deciden hacer una interpretación a modo de este principio, como fue el caso de Querétaro, donde designaron a los consejeros con la votación de quienes estaban presente en la sesión.

3) Otra interpretación a modo, también en el mismo Estado, es cuando el Congreso recurrió a la creación de mayorías ficticias, pues sumó las abstenciones al voto de las mayorías. Que aunque hizo uso de la ley local, esta contravenía a la legislación federal.

El problema de la interpretación a modo del principio de mayoría calificado, no sólo distorsiona el espíritu de la ley, sino que contribuye a la falta de legitimidad en la designación de los consejeros electorales, pues llegan al cargo no por méritos en sus trayectorias profesionales, sino por sus vínculos o afinidades con los partidos que los designaron, inhibiendo así la participación de ciudadanos sin afinidades políticas.

El principio de paridad y alternancia de género, se estableció para garantizar que tanto mujeres como hombres tengan la posibilidad de acceder en igualdad de circunstancias, a los cargos de consejeros electorales. El primer principio se salvaguarda al establecer que el cargo de consejero se debe distribuir de igual forma entre mujeres y hombres. Mientras, el segundo principio se asegura cuando la asignación del cargo referido entre hombres y mujeres se distribuye en forma sucesiva e intercalada. Sin embargo, lejos estamos de cumplir a cabalidad con dicho principio.

1) Como es el caso de Sonora, que la normatividad electoral no establece en qué condiciones se debe aplicar los mecanismos de alternancia y paridad de género, con lo que deja a la interpretación de los que aplican la norma.

2) Por ejemplo, los responsables de designar a los consejeros puede simular que cumplieron con lo estipulado en dichas figuras, aunque en los hechos se carguen más a un género.

Conclusión

No obstante, que la demanda principal de la revolución mexicana de 1910 fue, “sufragio efectivo no reelección”, por varias décadas del siglo pasado los procesos electorales sirvieron; por un lado, para legitimar a los gobiernos posrevolucionarios; por otro, simulaban la competencia electoral democrática, sobre todo, porque la Revolución mexicana no dio como resultado la constitución de partidos políticos, sino de un organismo apéndice del gobierno, al cual denominaron primero PNR, luego PRM, y por último, constituyeron a lo que hoy conocemos como Partido Revolucionario Institucional.

De allí que, por muchos años el andamiaje electoral de nuestro país estuvo contralado por el gobierno, pues era la secretaría de gobierno la encargada de organizar las elecciones, su titular en automático, se convertía en el árbitro electoral, en sus manos estaba, no sólo, la decisión de

quienes participaban en la contienda, sino, de que partido era el ganador, con lo cual era fácil suponer, que el inclinaba la balanza.

Sin embargo, dicha situación cambia con la crisis económica de los años ochenta, cuando el grupo gobernante sufre una de sus más severas divisiones al interior del partido en el gobierno, que se manifestó con el fraude electoral de 1988, que dio como resultado la constitución de uno de los partidos políticos opositores más importantes en la vida contemporánea de nuestro país (el PRD), desde luego, sin olvidar el papel que había jugado el Partido Acción Nacional, aunque por mucho tiempo jugó el papel de un partido marginal.

La crisis económica, el cisma electoral de 1988 y partidos políticos más competitivos, empujaron sucesivas reformas electorales que condujeron a la configuración de órganos electorales autónomos. La matriz del nuevo ordenamiento electoral, ha sido la creación del Instituto Federal Electoral en 1990, que de manera gradual se fue expandiendo a las diferentes entidades de la República. Con las nuevas reglas del juego, los partidos políticos, por primera vez, empiezan a ganar elecciones, primero en los municipios y luego en los Estados.

Tanto los fundamentos constitucionales como los supuestos teóricos de los organismos electorales autónomos, ha sido desarrollado en el capítulo I de la tesis. No obstante, nos interesa hacer hincapié, que encontramos (al igual que Irma Méndez), que la mayoría de los organismos electorales en México, caen dentro de la clasificación independiente/mixto partidizado. Independiente, porque tanto en la constitución de las entidades subnacionales, como en la nacional, se ha establecido que la composición de las autoridades electorales estarán integradas por ciudadanos que no pertenezcan a partido político alguno. Mixto partidizado, porque son los partidos políticos a través de sus fracciones parlamentarias los que, además, de proponer los procedimientos de selección y designación de los consejeros electorales, inciden, intervienen en la postulación de los aspirantes.

La clasificación teórica de los organismos electorales en México, se ve fortalecida con la revisión que hicimos de las impugnaciones que los actores políticos interpusieron ante el TEPJF, así como en las resoluciones de este último. Pues, casi, en todas las impugnaciones los partidos políticos buscaron imponer consejeros electorales afines, un caso emblemático ha sido la sustitución de los tres consejeros electorales federales en 2010, pues después del forcejeo de las

tres fuerzas políticas más importantes del país, terminaron por repartirse en cuota los puestos en disputa, esto es, un consejero por partido. Contraviniendo con ello, una de las razones que dieron origen a los organismos autónomos, que era la de: “enfrentar los efectos perniciosos de la partidocracia”.

No obstante las dificultades y la resistencia de una cultura política autoritaria de los actores políticos del país, de manera gradual se han venido imponiendo los principios jurídicos del nuevo entramado político electoral, tal como lo describimos en el capítulo II de la tesis. Sin embargo, es en el capítulo III donde se muestran las evidencias empíricas: que por un lado, sacan a la luz, que las disputa de los partidos políticos por controlar la designación de los consejeros electorales, atenúan la autonomía e independencia de las autoridades electorales; mientras que por otro, las resoluciones del TEPJF, al obligar a los actores políticos a acatar los ordenamientos jurídicos electorales contribuyen a fortalecer su autonomía e independencia.

Esto último, es congruente con lo que Edwin Cuitláhuac plantea respecto al papel que juega la justicia electoral, no sólo en la adjudicación de reglas, sino también en su diseño y aplicación, tal como se demostró con algunas resoluciones del TEPJF, que obligaron a los congresos locales a dotar de nuevo contenido a algunos de los principios de designación, así como a una adecuada interpretación de las reglas del juego. De ahí, que creamos que en congruencia con el concepto de gobernanza electoral, sobre todo, el papel de la justicia electoral en el cabal cumplimiento de las normas electorales, los actores políticos terminaran por asumir una cultura de la legalidad.

Referencias bibliográficas

- Ackerman, John, 2010, "Organismos Autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina", en Jorge Carpizo, Carol B. Arraiga (coords), *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa*, UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas (IIJ), Facultad de derecho, México, p. 3-21, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2834>
- Andrea Sánchez, Francisco José, 2007, "El Consejo General del IFE bajo la reforma constitucional electoral de 2007, consolidación de su función de árbitro eficaz y discreto y erradicación del protagonismo político nocivo en el escenario político- electoral mexicano", en *Boletín Mexicano de derecho comparado*, año XL, núm.122, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), UNAM, México, mayo- agosto, 2008.
- Aranda, Jesús, 2001, "La SCJN da por cumplida *en todos sus términos* su sentencia sobre Yucatán", en *La Jornada*, 9 de mayo.
- Astudillo César y Córdova Vianellos Lorenzo, 2010, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC), México.
- _____, 2013 (Coord), "El instituto Nacional de Elecciones: una visión desde el federalismo mexicano", en *Instituciones Electorales Nacionales a debate*, Tirant lo Blanch monografías, México.
- Barreiro Line y Echauri Carmen, 15 y 16 de junio de 2009, *Mecanismos para el cambio político: sistemas electorales y representación política de las mujeres*, Fondo fiduciario España - PNUD, Encuentro de mujeres parlamentarias de América Latina y el caribe.
- Barreda Mikel y Leticia M. Ruiz Rodríguez, 2013, "La cadena causal de la confianza en los organismos electorales en América Latina: sus determinantes y su impacto sobre la calidad de la democracia", en *Revista de Ciencia Política*, vol.33, núm.3, pp. 649-673.

- Barrientos del Monte, Fernando, 2008, “Organismos electorales y Calidad de la Democracia en América Latina: Un esquema de análisis”. Paper para Workshop del European Network on Latin American Politics, Oxford, 2008, disponible en: http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1009&context=fernando_barrientos
- _____, 2011, *Gestión Electoral Comparada y Confianza en las elecciones*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México.
- Becerra, Ricardo *et al.*, 2005, *La mecánica del político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, 3ª.ed, México.
- Bustillo Marín, Roselia, 2014, *Líneas jurisprudenciales: equidad de género y justicia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en <http://portales.te.gob.mx/ccje/content/líneas-jurisprudenciales>, última consulta: 12 de octubre.
- Cárdenas Gracia, Jaime *et al.* 2000, “La autonomías de los órganos electorales una reflexión comparada”, en *Estudios Jurídicos entorno al IFE*”, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, pp. 19-56.
- Chávez, Mariana, 2011, “Eligen consejero faltante”, en *La Jornada*, año 27, número 9657
- Colomer, Josep M., 2004, “Glosario”, en *Cómo votamos, los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Gedisa (Ciencia Política/ Sistemas electorales), Barcelona.
- François, Prud'homme Jean, 1996, “La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)”, en *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, México.
- Heras, Antonio, 2007, “Presidirá un periodista el Consejo Electoral de BC”, en *La Jornada*, año 3, núm. 8056, 26 de enero, México, 30 de junio.
- Hartlyn, Jonathan *et al.*, 2009, “La importancia de la gobernanza electoral y la Calidad de las elecciones en América Latina Contemporánea”, en *Revista de Ciencias Sociales, América Latina Hoy*, vol.51, Universidad de Salamanca, España, pp. 15-40.
- Humphrey Jordán, Carla A, 2014, *La relevancia del escalonamiento en la integración de órganos colegiados*, disponible en: <http://lasillarota.com/55603-relevancia-del-escalonamiento-en-la->

integracion-de-organos-coleg/Carla-A-Humphrey-Jordan#.VF1jrskWByQ, última consulta: 17 de octubre.

Lujan Ponce, Noemí, 2010, “Herencia autoritaria y límites en la autonomía de las instituciones electorales: el caso del Instituto Federal de Electoral”, en *Veredas: Revista del pensamiento sociológico*, núm. 20, México.

Méndez Enrique y Garduño Roberto, 2010. “Posponen indefinidamente negociación de la terna para nuevos consejeros del IFE”, en *La Jornada*, año 27, núm. 9421, México, 4 de noviembre.

Méndez Hoyos, Irma (coords.) 2013, “Los órganos de administración electoral y las calidad de las elecciones locales en México: un análisis de los institutos electorales estatales”, en Irma Méndez Hoyos y Nicolás Loza Otero (coords), *Instituciones electorales opinión pública y poderes políticos locales en México*, Flacson, México.

_____, *et al*, 2011, “La calidad de las elecciones y los institutos electorales estatales: las elecciones a gobernador en 2010 en México”, en Gustavo López Montiel *Los estados en el 2010: El nuevo mapa del poder regional*, GERNIKA, Instituto Electoral del Estado de Guerrero (IEEG), Tecnológico de Monterrey y Fundación Frederick Naumman para la libertad, México.

Molinar Horcasitas, Juan, 1991, *El tiempo de la legitimidad*, Cal y Arena, México.

Molina José y Hernández Janeth, 1998, *La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores. El efecto de los organismos electorales*. Paper presentado en el XXI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Disponible en: <http://www.fundacionds.org.ar/bibliotecavirtual/archivos/Gobernanza%20Electoral/Procesos%20Politicos%20y%20Gobernanza%20Electoral/Molina,%20Hernandez.%20LA%20CREDIBILIDAD%20DE%20LAS%20ELECCIONES.pdf>

Moreno Jaimes, Carlos , 2008, “Democracia, Descentralización y calidad gubernativa, en *Democracia Electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México*, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores (ITESO), Universidad Iberoamericana Puebla, Universidad Iberoamericana Torreón, México.

Navarro Fierro, Carlos, 2006, “Diseño de Administraciones electorales, Avance del Manual de IDEA Internacional”, en *Instituto Electoral para la Democracia y Asistencia Electoral*, disponible en:

http://www.idea.int/publications/emd/upload/EMD_overview_Spanish_Final_sent_to_print.pdf

Pena Molina, Blanca Oliva, 2011, *Equidad de género y justicia electoral, la alternancia de género en las listas de representación proporcional*, num.33, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (serie de comentarios a la sentencias del Tribunal Electoral), México.

Pérez Duharte, José Alfredo, 2013, *Tesis doctoral, El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana*, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid, en línea: <http://eprints.ucm.es/22274/1/T34559.pdf>

Peschard, Jacqueline (Coord.), 2008, “La dimensión federal de la democratización electoral”, en *El federalismo, en México*, H. Cámara de diputados LX legislatura, UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México, 2008, pp.19-99.

_____, 2010, “De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales”, en Loaeza Soledad y François Prud'homme Jean, *Los grandes problemas de México: XIV instituciones y procesos políticos*, Colegio de México, México.

Picado León, Hugo, 2009, “Diseño y transformaciones de la gobernanza electoral en Costa Rica”, en *Revista de Ciencias Sociales América Latina hoy*, vol.51, Universidad de Salamanca, España, 95-111.

Redacción, de 2011, “Cronología, un año sin acuerdos para el IFE”, en *El Universal*, México, 6 de octubre.

Ramírez Díaz, Edwin Cuitláhuac, 2013, *Modelos de Gobernanza Electoral en Centroamérica*, Universidad Autónoma Metropolitana- Unidad Iztapalapa, México.

Reynoso, Diego, 2002, “Federalismo y Democracia: las dos dinámicas de la transición democrática”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 63, núm. 1, UNAM, México.

Robert Dahl, 1993 “¿Cuándo tiene derecho un pueblo al proceso democrático?”, en *La democracia y sus críticos*, Paidós, España, 2ª ed.

Roberto Garduño y Enrique Méndez, 2011, “Consuman PRI, PAN y PRD reparto de cuotas en el IFE”, en *La Jornada*, año 28, núm. 9825, México, 16 de diciembre.

Rodríguez Octavio y Sirvent Carlos, 2005, “Reformas y Participación Electoral en México”, en *Instituciones Electorales y Partidos Políticos en México*, Jorales, México.

Schedler, Andrea, La democratización vía electoral.

San Martín Arzabe, Hugo, 2006 “Indicadores de comparación”, en *Atribuciones de los organismos electorales en América Latina*, Unidad de Análisis e Investigación del Área de Educación Ciudadana de la Corte Nacional Electoral (Cuaderno de análisis de investigación 8) , Bolivia.

Santamaría, Juan Alfonso, 2008 “La prorogatio de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es”, en *Revista española de Derecho Constitucional*, España, núm.84, septiembre/ diciembre, pp. 11-21.

Santaolalla López, Fernando, 2010, "El problema de la renovación de los órganos constitucionales”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 77, Madrid, enero-abril.

Salmorán Villar, María Guadalupe, 2012, *Del derecho a integrar a las autoridades locales*, Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, abril.

Sánchez ,Francisco José Andrea, 2008, “El Consejo General del IFE bajo la reforma constitucional electoral de 2007, consolidación de su función de árbitro eficaz y discreto y erradicación del protagonismo político nocivo en el escenario político- electoral mexicano”, en *Boletín Mexicano de derecho comparado*, año XL, núm.122, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), UNAM, México, mayo- agosto, pp. 970-971.

Serret, Estela, 2008, "IV. Ciudadanía, representación y equidad de género", en *Genero y democracia*, núm. 23, IFE, México, 2a. ed.

Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, 2010. “Órganos constitucionales autónomos”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Instituto de la Judicatura Federal, Zeury, número 29, México.

Leyes consultadas

Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California, 1995.

Ley Electoral de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California, 1998.

Ley de Ley Electoral de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California, 2000.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California, 2009.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, 2000.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, 2004.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, 2009.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, 2013.

Código Electoral para el Estado de Colima, 1991.

Código Electoral del Estado de Colima ,1996.

Código Electoral del Estado de Colima, 2002.

Código Electoral del Estado de Colima, 2008.

Código Electoral del Estado de Colima, 2012.

Ley Electoral del Estado de Michoacán, 1992.

Código Electoral del Estado de Michoacán, 1998.

Código Electoral del Estado de Michoacán, 2001.

Código Electoral del Estado de Michoacán, 2007.

Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, 2013.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán, 1993.

Ley Electoral del Estado de Querétaro, 1994.

Ley Electoral del Estado de Querétaro, 1997.

Ley Electoral del Estado de Querétaro, 2002.

Ley Electoral del Estado de Querétaro, 2005.

Ley Electoral del Estado de Querétaro, 2008.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, 2007.

Constitución Política de Estado Libre y Soberano de Querétaro, 1994.

Constitución Política del Estado de Querétaro, 2008.

Ley Electoral para el Estado de Sonora, 1991.

Ley Electoral para el Estado de Sonora, 1993.

Código Electoral para el Estado de Sonora, 1996.

Código Electoral para el Estado de Sonora, 2005.

Código Electoral del Estado de Yucatán, 1995.

Código Electoral del Estado de Yucatán 2003.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, 2007.

Constitución Política del Estado de Yucatán, 2009.

Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, 1995.

Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, 1997.

Ley Electoral del Estado de Zacatecas, 2003.

Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, 2009.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1990.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electoral, 1996.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2008.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2008.

Cámara de Diputados, 1999, “Ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Estado de Querétaro”, en *Periódico del gobierno del estado libre y soberano de Querétaro de Arteaga*, t. CXXXII, Santiago de Querétaro, 10 de diciembre de p. 963.

Cámara de diputados, 2008, “Decreto aprobado por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión relativo a la elección de consejero presidente y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral”, en *Diario oficial de la federación, órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, t.DCLIII, núm. 5, México, 8 de febrero .

- Exp. SUP-JRC-391/2000, actores: Partido de la Revolución Democrática, autoridad responsable: H. Congreso del Estado de Yucatán, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 12 de octubre de 2000.
- Exp. SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000, acumulados, actores: Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática, autoridad responsable: H. Congreso del Estado de Yucatán, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 15 de noviembre de 2000.
- TEPJF, 2001, *Ejecución de Sentencias en los juicios de Revisión Constitucional: Caso Yucatán 2000-2001*, TEPJF (Colección de sentencias relevantes), núm. 3, XXI, México.
- Exp. SUP-JRC-515/2006, SUP-JRC-527/2006 y SUP-JRC-529/2006 acumulados, actores: Partido Revolucionario y Partido del Trabajo, autoridad responsable: XVIII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 21 de diciembre de 2006.
- Exp. SUP-JDC, 3003/2009 y acumulado, actores: Humberto Hernández Soto y otro, autoridad responsable: Congreso del Estado de Baja California, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2 de diciembre de 2009.
- Exp. SUP-JRC-635/2007 y SUP-JRC-636/2007, actores: Partido Alternativa Socialdemócrata y Partido Acción Nacional, autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa de Sonora, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, México, 23 de enero de 2008.
- Exp. SUP-JDC-44/2011 y SUP-JDC-54/2011, actores: Hugo Urbina Báez y Wilbert Arnaldo Sandoval Acereto, autoridad responsable: Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 11 de mayo de 2011.
- Exp. SUP-JDC-4984/2011, SUP-JDC-4987/2011 y SUP-JDC- 5001/2011, actores: Jesús Ambrosio Escalante Lapizco, María del Carmen Arvizu Borquez, Sagrario Penélope Palacios Romero y Nydia Eloísa Rascón Ruiz, autoridad responsable: Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 21 de septiembre de 2011.

- Exp. SUP-JDC-4984/2011, SUP-JDC-4987/2011 y SUP-JDC- 5001/2011 y acumulados incidente de ejecución, actores: Jesús Ambrosio Escalante Lapizco, María del Carmen Arvizu Borquez, Sagrario Penélope Palacios Romero y Nydia Eloísa Rascón Ruiz, autoridad responsable: Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 21 de septiembre de 2011.
- Exp. SUP-JRC-412/2010 y acumulados, actores: Partido Acción Nacional y otros, autoridades responsable: LVI Legislatura del Congreso del Estado de Querétaro y Otra, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 9 de febrero de 2011.
- Exp. SUP-JDC- 569/2011 y acumulado SUP-JDC-570/2011, actor: Agustín Alcocer Alcocer, autoridad responsable: LVI Legislatura del Congreso del Estado de Querétaro y otra, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 27 de abril de 2011.
- Exp. 1188/2010, SUP-JDC-1214/2010, SUP-JDC-1215/2010, SUP-JDC-1216,SUP-JDC-1217/2010 y SUP-JDC/1218/2010,SUP-JRC-383/2010 Y SUP-JRC-384/2010 acumulados, actores: José Luis Puente Anguino y otros, autoridad responsable: LVI Legislatura del Congreso del Estado de Colima y otros, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 16 de marzo de 2011.
- Exp. SUP-JRC-92/2011 y sus acumulados SUP-JRC- 93/2011, SUP-JDC-602/2011 y SUP-JDC-630/2011, actores: Partido de la Revolución Democrática, Convergencia, Arturo Velázquez Córtes y José Luis Negrete Hinojosa, autoridad responsable: Congreso del Estado de Michoacán, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 4 de mayo de 2011.
- Incidente de cumplimiento de sentencia, SUP-JRC-92/2011 y acumulados, actores: Partido Acción Nacional y otros, autoridad responsable: Congreso del Estado de Michoacán, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 9 de febrero 2011.
- Exp. SUP-JRC-85/2011, actores: Partido Acción Nacional, autoridad responsable: LX Legislatura del Estado de Zacatecas, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 15 de junio de 2011.

- Exp. SUP-JDC-10658/2011, 2011, actor: Álvaro Uribe Robles, autoridad responsable: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 12 de octubre.
- Exp. SUP-JDC-10647/2011, actores: Diana Ortiz Trujillo y otros autoridad responsable: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2 de noviembre de 2011
- Exp.SUP-JDC-12639/2011, *Designación de consejeros del Instituto Federal Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013
- LXXII Legislatura de Michoacán, 2013, “Lectura discusión y votación del Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se nombra Consejero Electoral Propietario y Suplente del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por el periodo de dos procesos electorales, elaborado por la Comisión de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana; y toma de protesta en su caso”, en *Diario de Debates*, t. 2, año 2, sesión 48, Morelia- Michoacán, 21 de marzo.
- H. XIX Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California, 2010, “ Decreto n°346 mediante el cual se aprueba la elección de consejeros numerarios y supernumerarios del Consejo General Electoral del Instituto Electoral de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, quienes desempeñarán su encargo durante un período de tres años, del 13 de enero de 2010 al 12 de enero de 2013”, en *Periódico oficial del Estado de Baja California, órgano del Gobierno Constitucional*, t. CXVIII, núm. 5, Mexicali, Baja California, 22 de enero, pp. 13 y 14.

Anexos

| 1.2 Cambios a las normas electorales requisitos: inelegibilidades con el cargo de consejero | | |
|--|------------|--|
| Entidad | Año | Descripción de la modificación |
| Baja California | 1995 | <p>Reputación y antecedentes penales: buena reputación y condenado por delito alguno, excepto de carácter culposo.</p> <p>Inelegibilidades: elección popular o postulado a candidato en los tres años previos a la designación; Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, o Municipal de un partido político; dirección nacional, estatal, o municipal de algún partido político en los tres años previos a la designación y ministro de culto religioso</p> |
| | 2009 | <p>Antecedentes penales: condena por delito doloso.</p> <p>Inelegibilidades: cargo de elección popular o registrado como candidato; directivo o de decisión de algún partido político ante órgano federal o estatal; representante de algún partido ante un órgano electoral federal o estatal; administración pública federal, estatal o municipal, el año previo a la designación y ministro de culto religiosos, en los seis años previos al designación.</p> |
| Colima | 1991 | <p>Reputación y antecedentes penales: tener un modo honesto de vivir, ser de reconocida probidad, buena reputación y condena por delito alguno, excepto los de carácter no intencional o imprudencial</p> <p>Inelegibilidades: cargo alguno de elección popular y dirección estatal o municipal, en ambos cargos en los cinco años previos al nombramiento.</p> |
| | 2012 | <p>Reputación y antecedentes penales: buena reputación y condena por delito.</p> <p>Inelegibilidades: elección popular o postulado como candidato, en los cinco años previos a su designación; dirección nacional, estatal o municipal de algún partido, en los tres años a su designación; delegación del gobierno federal u organismo descentralizado de la federación en la entidad; Secretario de Gobierno, Oficial Mayor o Procurador General de Justicia, Presidente Municipal, Secretario, Tesorero u Oficial Mayor de un Ayuntamiento, en el año anterior de su designación y ministro de culto religioso, en los cinco años previos a su designación.</p> |
| Michoacán | 1998 | <p>Reputación y antecedentes penales: buena reputación y condena por delito doloso.</p> <p>Inelegibilidades: cargo de comité directivo estatal, de dirección nacional, estatal o municipal en los tres años previos a la designación en algún partido político; alto funcionario federación, estados o municipios de un partido político, y candidato a puesto de elección popular, en los cinco años previos a la designación.</p> |
| | 2007 | <p>Sin cambios reputación, antecedentes penales, directivo en algún partido y candidato a cargo de elección popular.</p> <p>Inelegibilidades: funcionario de la federación, el Estado o los municipio, ninguna otra función pública, excepto la docencia y cargos honoríficos.</p> |
| Querétaro | 1994 | <p>Reputación y antecedentes penales: buena reputación y condena por delito intencional.</p> <p>Inelegibilidades: ministro de culto religioso; directivo estatal de un partido político; cargo de administración pública, federal, estatal, en el último año previo a la designación; elección popular, en los cinco años previos a la designación.</p> |
| | 2002 | <p>Antecedentes penales: condena por delito doloso.</p> <p>Sin cambios en la inelegibilidad en el cargo de elección popular.</p> <p>Inelegibilidades en los cinco años previos a la designación: militante en activo o ministro de culto religioso; directivo estatal y militante de partido político alguno; comisión o empleo alguno de la federación, estado o municipios, excepto los cargos relacionados a organismos autónomos y relativos a funciones educativas y asistenciales.</p> |
| | 2005 | <p>Sin cambios antecedentes penales, cargo de carácter religioso, comisión o empleo alguno de la federación y elección popular.</p> <p>Sólo se adiciono a los cargos de directivos en un partido político nacional, estatal o municipal</p> <p>Se adicionó representante de partido político ante los consejeros electorales, cinco años anteriores</p> |
| | 2008 | <p>Sin cambios en antecedentes penales y cargo de carácter religioso.</p> |

| | | |
|------------------|------|---|
| | | <p>Inelegibilidad: directivo estatal de un partido político nacional, estatal y municipal, militante en un partido político u organizaciones adherentes; cargo de elección popular y representante de partido ante los consejeros, en ambos cargos en los tres años previos a la designación</p> <p>Se modificó que la comisión o empleo alguno en la federación, estado o municipio, en el año anterior a la designación.</p> |
| Sonora | 1993 | <p>Reputación y antecedentes penales: reconocida probidad, tener un modo honesto de vivir y condena por delito alguno.</p> <p>Inelegibilidades: pertenecer al estado eclesiástico y ministro de alguna secta o culto religioso; candidato de elección popular, presidente o de dirigente de un partido político, en los cinco años previos a la designación; elección popular, en los tres años previos a la designación;</p> |
| | 1996 | <p>Sin cambios en la reputación, cargo de carácter religioso, candidato de elección popular.</p> <p>Antecedentes penales: condena por delito alguno, excepto delito de carácter culposo</p> <p>Inelegibilidades: presidente o dirigente de un partido político y elección popular; en ambos cargos, los tres años previos a la designación.</p> |
| | 2005 | <p>Sin cambios en reputación.</p> <p>Inelegibilidades: candidato de elección popular local o federal.</p> <p>Inelegibilidades en los tres años previos a la designación: el cargo de Comité Ejecutivo, Nacional, Estatal o Municipal, de un partido alianza o coalición; cargo de elección popular o desempeñar cargo público federal, estatal o municipal; registrado como candidato a cargo de elección o un cargo público federal, estatal o municipal.</p> <p>Inelegibilidades que se adicionaron: juez, magistrado, ministro o secretario del Poder Judicial Estatal o Federal; magistrado o secretario del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; miembro en servicio activo de las fuerzas armadas o de las de seguridad pública; procurador, subprocurador de justicia, agente del ministerio público federal o estatal; y notario público.</p> |
| Yucatán | 1995 | <p>Antecedentes penales: condena por delito intencional</p> <p>Inelegibilidades: elección popular, en los tres años previos a la designación; dirección dirigente en los órganos estatales, municipales de algún partido político</p> |
| | 2003 | <p>Sin cambios antecedentes penales, elección popular y dirección de dirigente</p> <p>Se adiciona como inelegibilidades: ministro de culto religioso (separación del cargo); militar en servicio activo; titular de las dependencias de administración pública estatal o municipal y dirigente de los órganos nacionales, estatales y municipales (en ambos cargos, la separación con tres años previos a la designación).</p> |
| | 2007 | <p>Reputación y antecedentes penales: buena reputación y sentenciado por delito intencional</p> <p>Sin cambios en los cargos de elección popular y militar.</p> <p>Inelegibilidades: ministro de culto religioso (separación del cargo cinco años antes de la designación); titular de dependencia de las administración pública, federal y estatal; se adicionó los cargos de titular de alguna dependencia del poder legislativo y ejercer el cargo de notario público (en los tres cargos, separación en los tres años previos a la designación).</p> |
| Zacatecas | 1995 | <p>Reputación y antecedentes penales: tener un modo honesto de vivir y condena por delito intencional.</p> <p>Inelegibilidades: elección popular y de dirigente nacional, estatal o municipal en algún partido político, en ambos cargos los últimos tres años anteriores a su designación y ministro de asociación religiosa o culto público.</p> |
| | 2003 | <p>Sin cambios de reputación, antecedentes penales, dirigente de un partido y cargo de carácter religioso.</p> <p>Se adicionó como inelegibilidad: el encontrarse inhabilitado por desempeñar por desempeñar empleos, cargos o comisiones.</p> |
| | 2009 | <p>Se adicionó como inelegibilidad: consejero de otro órgano electoral de las entidades federativas (separación del cargo con un año de anticipación).</p> |

| | | |
|-----------------|------|--|
| Nacional | 1990 | <p>Reputación y Antecedentes penales: buena reputación y condena por delito, a excepción de delito de carácter intencional o imprudencial.</p> <p>Inelegibilidades: Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de un partido político; elección popular y de dirección nacional o estatal en algún partido político, en ambos cargos los cinco años anteriores a la designación.</p> |
| | 1996 | <p>Sin cambios en la reputación, antecedentes penales y presidente del comité ejecutivo</p> <p>Inelegibilidad con el cargo de elección popular en los cinco años inmediatos anteriores a la designación.</p> <p>Se adicionaron los cargos de 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 y Secretario de Gobierno (separación del cargo con un año de anticipación).</p> |
| | 2008 | <p>Sin cambios en la reputación y antecedentes penales</p> <p>Inelegibilidades: candidato a elección popular y de dirección nacional o estatal en algún partido político, en los cuatro años anteriores a la designación.</p> <p>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 y secretario de Gobierno (separación del cargo con cuatro años de anticipación).</p> <p>Se adiciona como inelegibilidad: miembro del servicio profesional electoral.</p> |

Fuente: Elaboración propia con base en Códigos y leyes electorales estatales