

## **Designación de consejeros distritales y municipales de las entidades federativas, estudio de caso: Aguascalientes 2015 – 2016**

Francisco Antonio Rojas Choza<sup>1</sup>

### **Introducción**

La creación de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), como resultado de la reforma político – electoral publicada en 2014. Fue un importante paso en la ruta de la centralización de las elecciones. Al haber sido creado el Instituto Nacional Electoral (INE), como autoridad administrativa rectora de los comicios en México, las autoridades electorales locales se encuentran constreñidas a un sistema de vigilancia. La autoridad nacional no sólo cuenta con la facultad de designar a los miembros de los OPLE, sino también su remoción y la delimitación de un marco reglamentario obligatorio para los estados a través de la facultad de atracción. (CPEUM, 2014: Art. 41) En ese sentido, el paradigma de la independencia y profesionalismo de las autoridades comiciales con la finalidad de garantizar la realización de elecciones de calidad (Méndez, Loza, 2013: 16), ha descansado en buena medida en la designación de los consejeros electorales que de forma genérica anteriormente era realizada por los legislativos locales, contribuyendo a la percepción de la partidización de dichos órganos comiciales (Luján, 2010: 146 y Mirón, 2013: 23).

Por ello, la designación de autoridades resulta fundamental, ya que una de las funciones a desarrollar por los OPLE, una vez designados sus consejeros electorales por el INE, es la de a su vez ser quienes lleven a cabo los procedimientos de designación de los integrantes de las autoridades electorales en la geografía electoral local, con la excepción de los de las mesas directivas de casilla. De esta forma, los OPLE tienen que garantizar en las designaciones realizadas, que los integrantes de los consejos electorales municipales y distritales, sean portadores de los principios en la materia electoral, así como de autonomía en sus dimensiones intrainstitucional y extrainstitucional (Schedler en Lujan, 2010: 141).

En ese sentido, esta investigación pretende desarrollarse sobre el caso particular del Estado de Aguascalientes, como una de las entidades federativas que tuvieron elecciones durante 2016. No se consideró a entidad alguna con proceso electoral en 2015 en virtud de

---

<sup>1</sup> Maestrante en Análisis Político por la Universidad de Guanajuato. Correo electrónico: francischorjasch@hotmail.com, Twitter: @rojaschoza.

que dichos procesos comiciales y en particular la conformación de organismos electorales, no estuvo regulada de forma alguna por el INE. Caso contrario al de Aguascalientes, donde su procedimiento –como se verá a continuación- estuvo delimitado jurídicamente por su código local y por los lineamientos del INE.

El objetivo de la investigación es observar ¿en qué medida el Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes (IEEA) desarrolló un procedimiento de acuerdo a la normatividad federal y local aplicable?, ¿Las designaciones de los consejeros atienden a intereses partidarios?, ¿Cuáles son las principales características de los procedimientos de designación?, ¿Es posible realizar una evaluación integral de los procedimientos con relación a los funcionarios designados? A lo largo del texto se desarrollará de manera cronológica el resultado de una investigación descriptiva sobre los mecanismos desarrollados por el OPLE de Aguascalientes durante sus últimos comicios locales.

### **Organismos electorales municipales y distritales**

Luego de más de dos años de la publicación de la reforma político electoral de 2013 – 2014, y de sus leyes secundarias como marco jurídico base para el desarrollo de los procesos electorales federales y locales. Es posible advertir la continuidad de lo que Hernández Norzagaray definió como los “Méxicos Electorales”, caracterizado por la existencia de diseños jurídicos diversos en la rectoría de la organización y calificación de las elecciones en las entidades federativas (Norzagaray, 2009: 38). Tal es el caso de las autoridades administrativas electorales en las circunscripciones electorales a nivel municipal y distrital para elecciones locales. Tanto su naturaleza, como las funciones realizadas por los mismos resultan diversas entre los estados integrantes del pacto federal.

Atendiendo a la diversidad normativa en los Estados, el INE en uso de su facultad de atracción, el 9 de octubre de 2015 –ya iniciados los procesos electorales locales en buena parte de los estados donde se celebró comicios en 2016<sup>2</sup>- aprobó los “Lineamientos para la designación de los Consejeros Electorales Distritales y Municipales...”. Tal y como señala el acuerdo INE/CG865/2015 mediante el cual fuera aprobado el lineamiento, el organismo rector a nivel nacional consideró necesario emitir dicho parámetro normativo dada la “pluralidad de leyes, Reglamentos y Lineamientos en cada una de las Entidades

---

<sup>2</sup> Las entidades federativas en las que ya había dado inicio el proceso electoral fueron: Baja California, Durango, Aguascalientes, Tamaulipas, Zacatecas y Oaxaca. (TEPJF, 2015)

Federativas...”, con la intención de garantizar el “cumplimiento de los valores y principios que rigen la materia electoral desde la Constitución Federal...”(INE, 2015: 3). Para la designación de dichos funcionarios, el INE buscó establecer requisitos mínimos que los OPLE debían de satisfacer en los procedimientos de designación para evitar conformaciones de organismos electorales basados exclusivamente en elementos discrecionales tomados por los consejeros de las entidades federativas.

Derivado de los lineamientos, el INE estableció la obligatoriedad de que las designaciones se sometieran a un concurso público, a través de una convocatoria que necesariamente debía ser difundida en medios locales y en los portales de internet de los OPLE. Asimismo, se vinculó a los órganos locales a realizar un procedimiento en el que como mínimo incluyeran las etapas de inscripción de los aspirantes; conformación y envío de expedientes al Consejo General –del OPLE-; revisión de los expedientes; valoración curricular y entrevistas; elaboración y observación de las listas de ciudadanos propuestos para integrar los organismos; integración y aprobación de las propuestas definitivas. Además, se estableció un mínimo de cinco votos de los consejeros electorales para aprobar la conformación final. Cabe destacar que se establecieron criterios a considerar por el OPLE en las integraciones (INE, 2015: 4):

**Tabla 1. Criterios en la designación de consejeros.**

Criterio	Especificación
Compromiso democrático	Se refiere a la participación sobre actividades que contribuyan al mejoramiento del bienestar social bajo los principios del sistema democrático nacional.
Paridad de género	Dicho criterio busca igualar la participación de hombres y mujeres para garantizar la igualdad sustantiva, eliminando prácticas discriminatorias que atiendan a la disminución de las brechas de desigualdad entre los géneros sobre la vida política y pública del país.
Prestigio público y profesional	Entendido como el reconocimiento que, producto del ejercicio profesional es dado al considerarse benéfico para la sociedad.
Pluralidad cultural de la entidad	El reconocimiento, interacción e integración de las distintas expresiones culturales y sociales en una sociedad.
Conocimiento de la materia electoral	Se considera de manera integral, al deber poseer no sólo experticia en disposiciones jurídicas aplicables, sino además un conjunto de

	disciplinas aplicables a la función electoral y al desarrollo de los órganos colegiados.
Participación comunitaria o ciudadana	Es una expresión, iniciativa y práctica, a través de medios alternos que incidan en la gestión de la toma de decisiones sobre asuntos de interés público.

Elaboración propia con información extraída de los Lineamientos para la designación de los Consejeros Electorales Distritales y Municipales, así como de los Servidores Públicos Titulares de las Áreas Ejecutivas de Dirección de los Organismo Públicos Locales Electorales (INE, 2015: 5-6).

La normatividad emitida no menoscabó a las leyes, códigos y reglamentos de las entidades federativas, en ese sentido, las características del procedimiento mandatado tendría que incluir –dado el caso- el contenido de la disposición aplicable para cada estado.

### Disposiciones locales en la integración de los organismos electorales

El dos de marzo de 2015, en la tercera sección del Periódico Oficial de Aguascalientes fue publicado el Código Electoral para el Estado de Aguascalientes (CEEAA). En términos generales, dicha norma se adecuó a las disposiciones constitucionales y legales emitidas a nivel federal. En su contenido se advierte la disposición de dos títulos con referencia exclusiva a los consejos distritales y municipales, los mecanismos para su integración, instalación y funcionamiento (Arts. 87 – 100). De lo anterior, a efecto de centrar el estudio al caso particular del Estado de Aguascalientes, conviene destacar los siguientes aspectos:

**Tabla 2. Características de los organismos electorales distritales y municipales (CEEAA).**

Organismo electoral	Competencia <sup>3</sup>	Integrantes	Requisitos de elegibilidad
Distrital: se conforman dieciocho consejos distritales en el Estado de Aguascalientes, todos ellos son temporales.	<p>A) Registrar a los candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa; B)</p> <p>B) Realizar el cómputo distrital de la elección de diputados según el principio de mayoría relativa, así como el de gobernador;</p> <p>C) Declarar la validez de la elección de diputados de mayoría relativa y expedir la</p>	<p>Cinco consejeros electorales con derecho a voz y voto, de entre los cuales uno es el presidente. Un Secretario Técnico con derecho a voz, junto a los representantes de los institutos políticos y, de ser el caso, la representación del candidato independiente.</p>	<p>A) Ciudadanía mexicana por nacimiento, en pleno ejercicio de derechos políticos;</p> <p>B) Residencia en el Estado de al menos tres años;</p> <p>C) Reconocida honorabilidad.;</p> <p>D) Poseer conocimientos electorales. ;</p> <p>E) Inscripción en</p>

<sup>3</sup> Únicamente se reflejan las funciones sustantivas para el desarrollo del proceso electoral. Cabe destacar que se contempla la posibilidad de que los consejos distritales realicen las funciones de ubicación de mesas directivas de casilla y capacitación de sus funcionarios sólo en el caso de que el INE delegara dicha función.

	<p>constancia de mayoría;</p> <p>D) Integrar y remitir el expediente de la elección de diputados de mayoría relativa al Consejo General –del OPLE-.</p> <p>E) Recibir los recursos que se promuevan y darles el trámite que proceda; (CEEAA, 2015: Art. 91)</p>		<p>padrón y lista nominal;</p> <p>F) No haber sido candidato a algún puesto de elección popular en los últimos tres años;</p> <p>G) No ser servidor público;</p> <p>H)</p> <p>I) No haber ocupado cargo de dirigencia en algún instituto político en los últimos tres años, ni estar afiliado a partido alguno;</p> <p>J) No ser ministro de culto religioso. (CEEAA, 2015: Art. 90)<sup>4</sup></p>
<p>Municipal: se conforman once consejos municipales en el Estado de Aguascalientes, todos ellos son temporales.</p>	<p>A) Realizar el cómputo Municipal de la elección de Ayuntamiento según el principio de mayoría relativa;</p> <p>B) Declarar la validez de la elección de Ayuntamiento y expedir la constancia de mayoría a la planilla electa;</p> <p>C) Integrar y remitir el expediente de la elección de Ayuntamiento al Consejo General –del OPLE-;</p> <p>D) Tramitar los medios de impugnación que les sean presentados (CEEAA, 2015: Art. 98).</p>		

Elaboración propia con información extraída del CEEA (2015: Arts. 87 - 100).

Aunado a lo anterior, el propio texto legal indica claramente el procedimiento a seguir por el IIEEA para realizar las designaciones de los integrantes de los consejos distritales y municipales. En ese sentido, se instruye –en coincidencia con los lineamientos del INE- la emisión de una convocatoria para integrar dichos organismos comiciales. Asimismo, la realización de una capacitación para los aspirantes y el desarrollo de un examen con el cual los solicitantes acrediten su conocimiento en la materia electoral (CEEAA, 2015: Arts. 89 y 96). Tanto la capacitación como el examen resultan unidades fundamentales de análisis, ya que su existencia puede justificar la designación de perfiles que carezcan de experiencia práctica en la función comicial.

<sup>4</sup> Únicamente se reflejan las funciones sustantivas para el desarrollo del proceso electoral.

### Procedimientos de designación de los integrantes de los consejos distritales

De acuerdo al contenido del CEEA, la convocatoria para integrar los dieciocho distritos electorales de Aguascalientes debe emitirse en la primera semana del mes de noviembre del año previo a la elección (CEE, 2015: Art. 89). El tres de noviembre de 2015, el IEEA emitió la convocatoria para designar a los integrantes de los consejos distritales del Estado. De ella destaca la inclusión de las etapas previstas por el INE junto a la capacitación y el examen de conocimientos mandado por el CEEA.

**Tabla 3. Etapas del procedimiento de designación de consejeros distritales.**

Etapas	Temporalidad
Inscripción de aspirantes.	Tres al ocho de noviembre de 2015.
Conformación y entrega de expedientes.	Nueve al doce de noviembre de 2015.
Revisión de expedientes para la verificación del cumplimiento de requisitos legales.	Trece al diecinueve de noviembre de 2015.
Capacitación.	Veintitrés, al veinticinco de noviembre de 2015.
Examen de conocimientos electorales.	Veintiséis de noviembre de 2015.
Valoración curricular y entrevista.	Entre el uno y el ocho de diciembre de 2015.
Designación de integrantes de los consejos distritales electorales.	Entre el dieciséis y el treinta y uno de diciembre de 2015.

Elaboración propia con información extraída de la “convocatoria a los ciudadanos mexicanos interesados en participar en el proceso de designación de consejeros presidentes, secretarios técnicos y consejeros electorales, propietarios y suplentes, para integrar los consejos distritales electorales durante el proceso electoral local 2015 – 2016” (IEEA, 2015).

Los requisitos de elegibilidad indicados en la convocatoria se basaron en su totalidad en aquellos contenidos por el CEEA. Sin embargo resulta relevante observar la documentación de la que se sirvió el IEEA para comprobar el cumplimiento de cada circunstancia en los aspirantes. En primera instancia vale destacar la exigencia hecha por la autoridad administrativa de presentar constancia de residencia en el Estado –haciendo constar las circunstancias de tiempo y lugar previstas por el CEEA- expedida por la autoridad municipal. Lo anterior, menoscaba el derecho político de los ciudadanos a integrar organismos electorales. Esto es así en virtud de que la autoridad administrativa limita la participación de la ciudadanía al demandar un documento sirviéndose de un solo medio de prueba, cuando existen distintas documentales que sirven para acreditar dicho requisito. Aunado a lo anterior, en el mes de agosto de 2015, la Sala Superior del TEPJF aprobó la jurisprudencia veintisiete de 2015:

**ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES. LA RESIDENCIA COMO REQUISITO ESENCIAL EN EL PROCEDIMIENTO PARA INTEGRARLOS OBLIGA A LA AUTORIDAD ELECTORAL A VALORAR TODOS LOS MEDIOS DE PRUEBA QUE RESULTEN APTOS PARA ACREDITARLA.-**

De la interpretación de los artículos 1º, 41, párrafo segundo, Base V, 116, fracción IV, inciso c), y 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 100, párrafo 2, inciso f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se aprecia que los derechos humanos establecidos en la norma fundamental y en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, se deben interpretar otorgando a las personas la protección más amplia, bajo el principio pro homine o pro persona; lo cual impone como obligación a las autoridades considerar que tratándose del cumplimiento de requisitos legales, si bien pueden existir documentos que resulten preferibles para su acreditación, lo cierto es que la satisfacción de exigencias legales sustanciales que incidan en requisitos de elegibilidad o para el nombramiento de funcionarios, no debe subordinarse a elementos formales como lo es la exigencia de documentos específicos, sino que se deben aceptar otros elementos permitidos por el orden jurídico que hagan posible su plena satisfacción. En consecuencia, ante la falta de la constancia para acreditar la residencia efectiva de un aspirante a integrar un organismo público electoral local, la autoridad competente debe atender la situación particular del caso para determinar si de la valoración adminiculada de los medios de prueba aportados por el interesado se cumple o no el requisito, sin que sea válido limitar a negar el registro por el hecho de no haberse adjuntado dicho comprobante pues la falta de presentación no debe conducir a esa determinación cuando existen otros elementos que logran acreditar ese requisito. (TEPJF, 2015: 34 – 36).

Por lo anterior, el IEEA tenía la obligación de admitir diversos medios de prueba para que los aspirantes acreditaran su residencia en el Estado. Más aún, al advertir el escaso margen de tiempo de la etapa destinada para que la ciudadanía conformara y entregara sus documentos a la autoridad administrativa. De donde además no se distingue temporalidad alguna para que el IEEA previniera omisiones de los aspirantes, dejándolos en indefensión en ese respecto.

Otro aspecto a destacar acerca de los documentos comprobatorios demandados por el IEEA, son las cartas bajo protesta a decir verdad, con las cuales los aspirantes declaraban no encontrarse en los supuestos establecidos por el CEEA y el INE como privativos al ejercicio dentro de un organismo electoral. Dicho mecanismo se basa en el principio jurídico de buena fe, pues la declaración de los interesados tendría que haber bastado como prueba suficiente para la autoridad administrativa.

En ese sentido, el IEEA recibió un total de 515<sup>5</sup> solicitudes de ciudadanos interesados en ser parte de un organismo distrital. Destaca la paridad en la proporción de solicitudes de un género y otro, pues el 52,2% de los registros correspondieron al género femenino y el restante 47,8% al masculino. Lo anterior dotó a la autoridad de un escenario idóneo para dar cumplimiento al principio de paridad de género en el transcurso del procedimiento de designación.

No obstante lo anterior, de un universo de 636 ciudadanos que de una forma u otra evidenciaron interés en ser parte de los procedimientos. Durante la etapa de conformación y entrega de expedientes, que requería de la presencia *in situ* de los aspirantes. Sólo fueron recibidas 372 solicitudes que si bien guardaron relación entre los géneros -174 hombres y 198 mujeres-, redujo exponencialmente el universo de concursantes en función de los cargos a designar -108 cargos en total- y a la exigencia de conformaciones paritarias entre los géneros. Considerando lo anterior, un simple ejercicio de probabilidad muestra que los aspirantes varones, por el simple hecho de entregar su documentación, contaban de origen con alrededor del 30% de las posibilidades de ser designado, mientras que las mujeres contaban con un 27% de probabilidades. Aunado a lo anterior, se advierte exhaustividad por parte del OPLE de Aguascalientes, ya que descartaron noventa y ocho perfiles por causas declaradas en contrario en el documento de protesta, como fue, desempeñarse como servidor público, no ser ministro de culto o estar afiliado a algún partido político, con lo que el universo de aspirantes se redujo a tan sólo 274 ciudadanos (IEEA, 2016: 18).

La problemática que enfrentó el IEEA al iniciar los procedimientos indica distintas circunstancias por las cuales el número de aspirantes se redujo de manera significativa en las etapas iniciales. En primera instancia, el sistema de registro pudo ser –dependiendo de su complejidad- una limitante para el importante número de interesados que no concluyeron su registro. En segunda instancia, el breve margen dispuesto por la autoridad para entregar la documentación sumado a su inflexibilidad para allegarse de documentación diversa para acreditar los requisitos de ley le costaron al árbitro electoral el 27,8% de los interesados que finalizaron su registro en línea. Cabría además hacer mención de la necesidad de incrementar la difusión pública de las convocatorias, pues del análisis integral de la

---

<sup>5</sup> El IEEA destaca que 636 ciudadanos iniciaron su solicitud de registro, sin embargo, no todos ellos concluyeron su registro en línea (IEEA, 2016:18).



documentación referente al procedimiento de designación no se advierte que la convocatoria haya sido publicada en medio impreso o electrónico alguno, más allá del portal del IIEA y de sus redes sociales en línea.

Ahora bien, con la intención de continuar desarrollando las etapas consideradas por el IIEA en la conformación de sus organismos electorales. Es necesario detallar las características de los aspirantes que se pudieron extraer de la respuesta a una solicitud de transparencia hecha a la autoridad electoral. Lo anterior se menciona, ya que la información se solicitó en su versión pública, dada la responsabilidad del órgano competente de resguardar los datos personales de los aspirantes. La información obtenida considera a la totalidad de los aspirantes que realizaron su registro en línea.

**Tabla 4. Características generales de los aspirantes a integrar un consejo distrital electoral.**

Promedio de Edad	Grado máximo de estudios <sup>6</sup>	Ocupación	Última experiencia electoral	Militancia
35.4	1. Educación básica 29.3%. 2. Licenciatura 64.3%. 3. Posgrado 6.2%.	1. Labora 70.9%. 2. Estudiante 10.6%. 3. Desempleado 18.5%.	4. Federal 7.3%. 5. Local 23.9%. 6. Sin experiencia 68.7%.	7. Sin militancia 81%. 8. Militantes 19%.

Elaboración propia con datos del IIEA (IEE-R-UT-156/16).

A partir de los datos presentados, vale destacar. Con relación a la edad, el rango fue sumamente amplio, pues partió de los dieciocho años hasta los setenta y un años, sin embargo, el grueso de los aspirantes se concentró entre los veinticinco y los cuarenta años (IEE-R-UT-156/16).

Es notorio el vínculo entre el grado máximo de estudios y la ocupación, pues de la agrupación de aquellos aspirantes que declaran ser estudiantes, junto a aquellos que declaran ser desempleados existe una alta relación frente al extenso grupo de ciudadanos con educación básica. No obstante lo anterior, el perfil de los aspirantes dan cuenta de una mayoría con estudios de educación superior.

La principal debilidad del recurso humano con el que contó el IIEA fue la escasa experiencia en materia electoral evidenciada por los aspirantes. Si bien existen solicitantes que cuentan con ella a nivel federal y local, se consideró únicamente la última experiencia.

<sup>6</sup> Con un 32.2% de los aspirantes registrados, derecho se posicionó como la carrera predominante entre los perfiles de los aspirantes. El abanico de carreras restante es amplio, pues se compone de alrededor de cincuenta distintas carreras.

De ella se puede advertir que en su mayoría, los aspirantes con experiencia la obtuvieron a partir de participación en organismos electorales distritales y municipales, así como en el desempeño de funciones como capacitador asistente y supervisor electoral. Por último, es notoria una conducta sistemática de los institutos políticos en promover la participación de militantes en el procedimiento de designación. Pues cerca de una quinta parte de los aspirantes se encontraron en las bases de datos de los partidos políticos. Al ser la militancia un limitante para el encargo de consejero distrital o municipal, la simple renuncia, que si bien surte efecto de manera inmediata (Tesis XXVI/2016) se considera insuficiente en la tutela de los principios rectores de la función electoral (Tesis VII/2011).

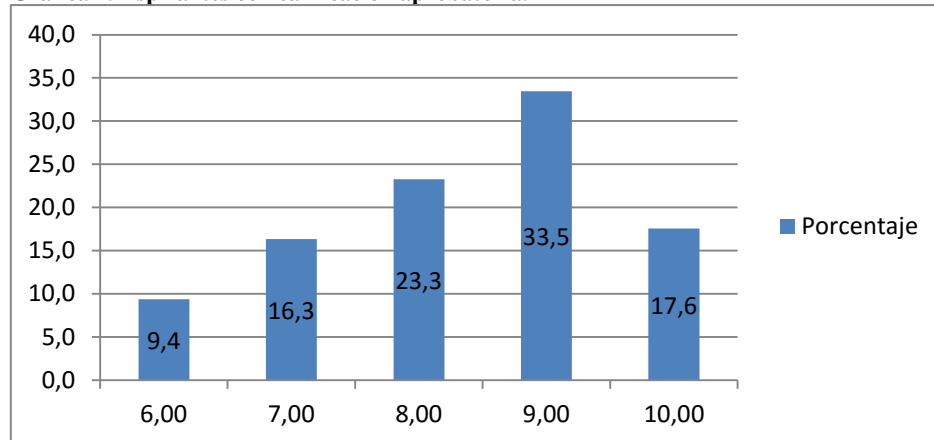
Con independencia de la experiencia de los aspirantes, el legislador de Aguascalientes contempló la realización de una capacitación en el procedimiento de designación. Lo anterior es relevante, ya que el IEEA consideró la asistencia obligatoria para acceder a la etapa de examen. La totalidad de quienes fueron convocados a dicha etapa fueron distribuidos en alguno de los tres días delimitados para ello. Cada curso tuvo una duración de tres horas (IEEA, 2016: 22). La capacitación por sí sola, a pesar de ser un importante recurso del IEEA para garantizar que el concurso no quedara desierto, pudo matizar las capacidades y conocimientos reales de los aspirantes. Asimismo, su obligatoriedad no evidenció la protección de los derechos de los ciudadanos a integrar organismos electorales. En ese sentido, ocho participantes que no asistieron a la capacitación, fueron privados de la posibilidad de realizar el examen de conocimientos, accediendo a dicha etapa 266 aspirantes.

Para la realización del examen de conocimientos. Además de la capacitación, el IEEA puso a disposición de los aspirantes a través de su portal de internet, una guía de conocimientos con el contenido base para el examen. En términos generales, dicho documento se fundó en aspectos constitucionales y legales sobre la materia electoral, administración comicial, principios de elección, el ejercicio del voto, requisitos de elegibilidad para ocupar cargos de elección popular a nivel local, candidaturas independientes, facultades y atribuciones de los consejos electorales, entre otros tópicos (IEEA, 2015).

La prueba de conocimientos fue diseñada, aplicada y calificada por el propio IEEA. A su realización asistieron 264 aspirantes, sólo dos no acudieron a las instalaciones en las

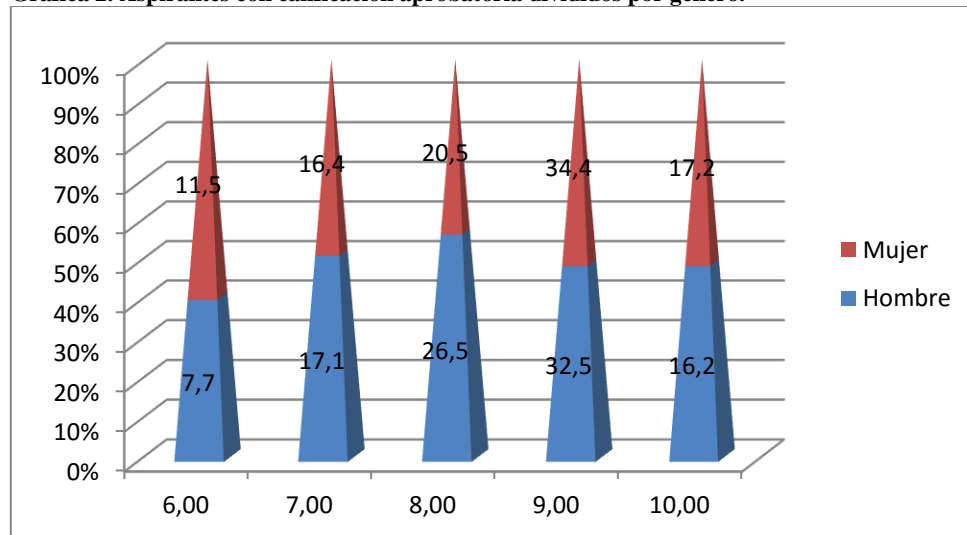
que se aplicó la prueba. La autoridad electoral consideró como calificación aprobatoria seis en una escala de diez puntos con lo que tan sólo dieciséis aspirantes no lograron obtener la calificación mínima. Un total de 121 hombres y 124 mujeres superaron satisfactoriamente la etapa de examen (IEEA, 2016: 38). Lo anterior prácticamente igualó las posibilidades de los aspirantes de cada género de ser designado para uno de los 108 cargos disponibles y probabilísticamente, pasaron de una relación 27-30 a 43 – 44, muy cercano a uno de cada dos aspirantes, poseían la posibilidad de ser elegido luego de superada la etapa de examen. A continuación se presentan una serie de gráficas que una vez redondeados a cero los resultados, muestran la proporción de aspirantes que obtuvieron calificaciones aprobatorias, la primera de ellas de manera global y la segunda por género.

**Gráfica 1. Aspirantes con calificación aprobatoria.**



Elaboración propia con datos del IEEA (IEE-R-UT-156/16).

**Gráfica 2. Aspirantes con calificación aprobatoria divididos por género.**



Elaboración propia con datos del IEEA (IEE-R-UT-156/16).

Una vez concluida la etapa de examen de conocimientos, el IEEA determinó en apego a los lineamientos del INE, la conformación de distintos grupos de consejeros a efecto de realizar las entrevistas presenciales con los aspirantes en contienda. Por lo anterior se integraron tres grupos en los cuales participaron dos consejeros por cada uno. No se advierte la participación en los grupos del Consejero Presidente, no obstante, su presencia se encontraba abierta a cualquiera de las comisiones. En la antesala a la designación, seis aspirantes desistieron –al no asistir- de continuar siendo parte del procedimiento, con ello, 239 concursantes acudieron a la etapa de entrevista presencial, constituyéndose automáticamente como la opción final de la cual habrían de integrarse los consejos distritales (IEEA, 2016: 39).

Para la etapa de entrevista, los consejeros del IEEA se asistieron de los perfiles curriculares de los aspirantes, es decir, en la misma instancia realizaron la valoración curricular. Se pueden observar instrumentos de evaluación que contribuyeron en la búsqueda de elementos puntuales y objetivos en los aspirantes. Con base en ello, las comisiones realizaron sus evaluaciones a partir de seis competencias:

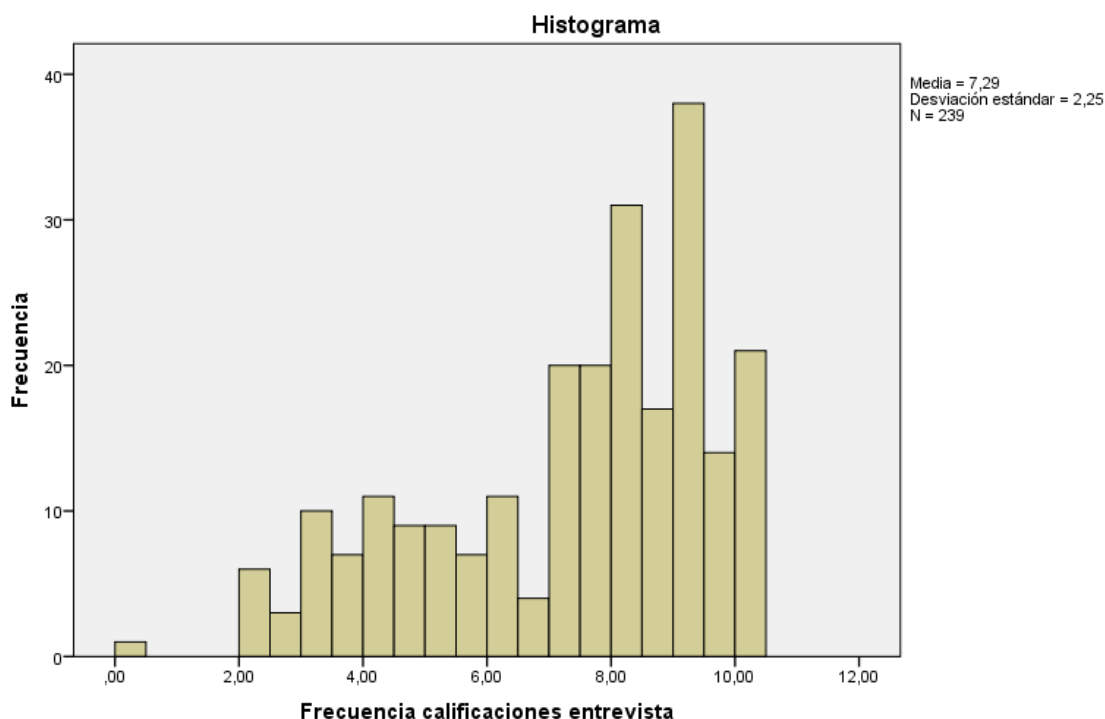
1. Liderazgo: tiene capacidad de influir en el equipo de trabajo, para que se comprometan y sean responsables, y así cumplir los objetivos.
2. Comunicación efectiva: es capaz de mantener un intercambio constante de información clara y precisa en los diferentes ámbitos de actuación.
3. Manejo y resolución de problemas: habilidad para identificar, analizar y solucionar situaciones inesperadas o de conflicto, siguiendo lineamientos institucionales.
4. Persuasión y negociación: capaz de sensibilizar, influir y convencer para establecer acuerdos y compromisos con la finalidad de alcanzar objetivos institucionales.
5. Trabajo bajo presión: capacidad de cumplir con las actividades y objetivos de forma satisfactoria, aún en situaciones adversas (de tiempo o sobrecarga de actividades).
6. Asertivo: ejerce su autoridad e identifica los límites de la misma. (IEEA, 2016: 53).

El IEEA implementó la reconocida metodología para entrevistadores STAR, acrónimo que contiene la Situación o Tarea (ST), Acciones (A), y Resultados (R) de situaciones pasadas

que haya enfrentado el entrevistado. A partir de lo anterior, el entrevistador otorgaba distintos valores que en su conjunto proporcionaron las calificaciones individuales de la etapa de entrevista y valoración curricular.

Las calificaciones arrojadas muestran un amplio rango, pues la calificación mínima no alcanza la valoración de un punto, mientras que la más alta –siendo la de mayor frecuencia- es diez. La media se posicionó en 7.26 puntos, dadas las calificaciones mínimas que redujeron el promedio general de manera significativa. Si bien el IEEA no lo especifica, si utilizamos el criterio de seis como calificación aprobatoria para la etapa de entrevista, un 26,4% de los aspirantes no logró superar dicha etapa. El promedio entre géneros es prácticamente el mismo, pues la media de las mujeres fue 7.2 puntos, y la de los hombres de 7.3. Por otro lado, el 25.6% de los hombres no logró una calificación igual o mayor a seis, con un ligero incremento, el 27% de las mujeres no obtuvo dicho mínimo.

**Gráfica 3. Frecuencia de calificaciones derivadas de la etapa de entrevista.**



Elaboración propia con datos del IEEA (IEE-R-UT-156/16).

### **Integración de los consejos distritales electorales**

El día dieciocho de diciembre de 2015, en sesión extraordinaria el Consejo General del IEEA determinó la integración de los consejos distritales electorales. La propuesta, que sería aprobada por mayoría de seis votos -uno en contra-, contenía a los funcionarios que ocuparían los cargos de Consejero Presidente, Secretario Técnico y consejeros electorales, además un listado de suplentes generales compuesto de cincuenta y ocho nombres. De la lectura del acta estenográfica, en particular el razonamiento de la consejera cuyo voto no compartió las designaciones, no se advierte precisión en la inconformidad, únicamente menciones genéricas con la presunción del incumplimiento del contenido del CEEA y de los lineamientos del INE. Asimismo, llama la atención que el disenso se expresó de manera generalizada para la totalidad de las designaciones, no para casos particulares. Cabe destacar que ningún instituto político se manifestó sobre la designación ni en lo particular ni en lo general sobre los funcionarios electos. A ese respecto, conviene pues destacar que el procedimiento realizado por el IEEA, a pesar de los aspectos mencionados a lo largo del texto se apegó tanto al contenido del CEEA y a los lineamientos del INE. Únicamente destacan la exigencia de los lineamientos sobre el respaldo que debían contener las designaciones, al deber publicarse un dictamen que ponderara la valoración del procedimiento en los integrantes de los consejos electorales, que en un primer momento no fue realizado por el IEEA y que indudablemente no brindaba certeza sobre el procedimiento, alejándose del principio de máxima publicidad. Asimismo, el CEEA establecía la necesidad de designar suplentes por cada cargo designado, cuestión que no se cumplió con la emisión de la lista de suplentes generales, justificado –presuntamente- por no contar con el número necesario de ciudadanos para cubrir la suplencia de los 108 cargos propietarios.

Lo anterior derivó en la interposición de un Recurso de Apelación (RAP) por parte del Partido Acción Nacional (PAN) ante la autoridad jurisdiccional local<sup>7</sup>. La mayor parte de los agravios presentados por el PAN fueron declarados infundados o inoperantes. No así los referentes a la publicación del dictamen y a la aprobación del listado general de suplentes, por lo que con fecha veintisiete de enero de 2016, la SAE revocó el acuerdo por

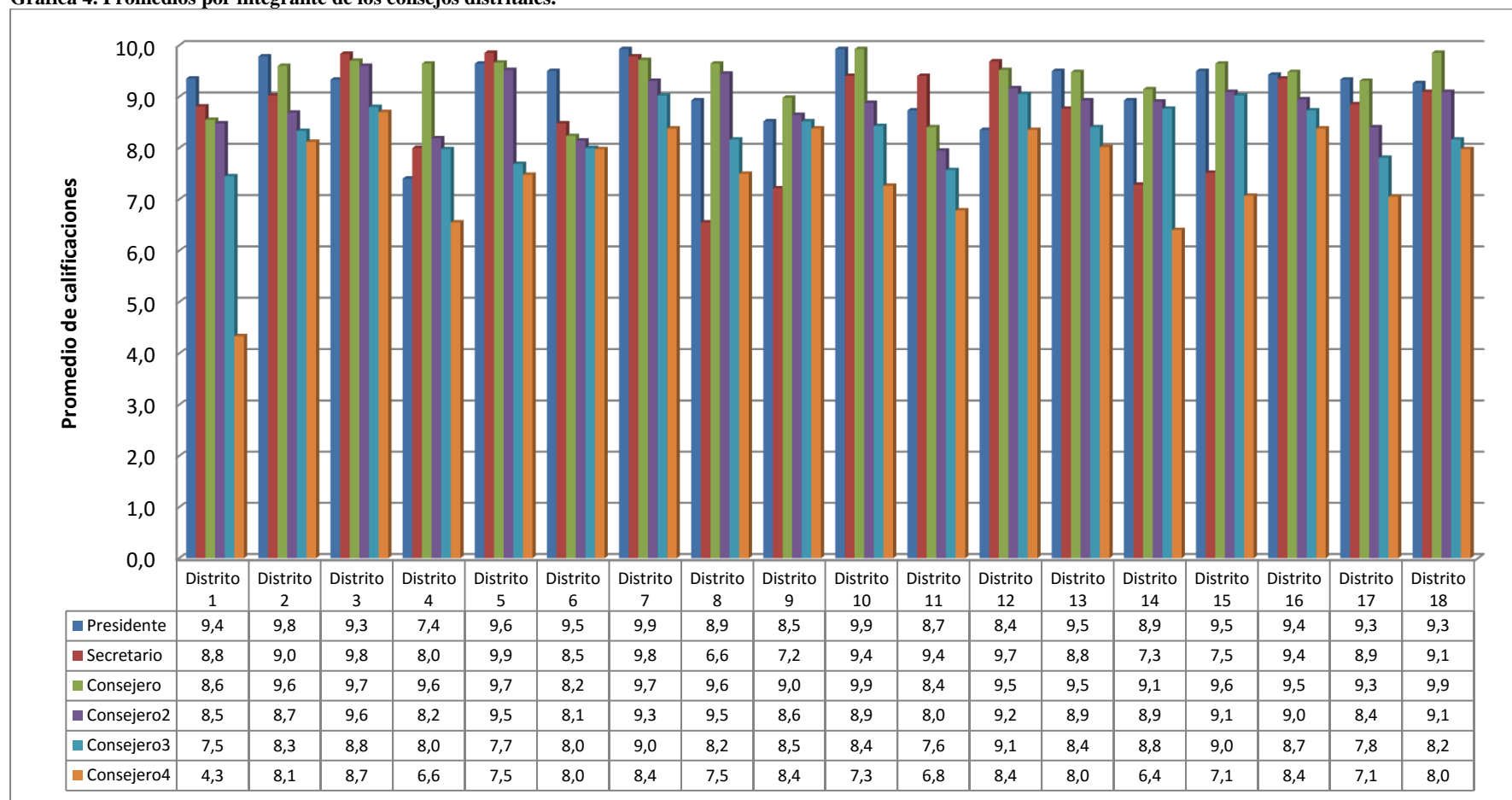
---

<sup>7</sup> Derivado de la reforma política y electoral de 2013 – 2014, el Senado de la República tenía la obligación de designar a los integrantes de los tribunales electorales locales previo al inicio de los procesos electorales en cada entidad federativa (DOF, 2014). Aguascalientes fue la única entidad en la que el Senado no designó magistrados electorales, por lo que las funciones jurisdiccionales fueron llevadas por la Sala Administrativa y Electoral del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes (SAE).

el cual el IIEA designó a los integrantes de los consejos distritales electorales (SAE-RAP-001/2016). Finalmente el IIEA realizaría un nuevo acuerdo, en el que la integración de los consejos distritales no varió, solamente lo hizo acompañar de un dictamen general de las designaciones y la asignación de suplentes por cargo (CG-A-12/16).

Las designaciones del IIEA destacaron en primera instancia por el cumplimiento del principio constitucional de paridad de género, esto es así pues se propusieron en igual proporción de género a presidentes y secretarios técnicos, así como a treinta y seis hombres y treinta y seis mujeres como consejeros electorales, dando cumplimiento a la paridad de género horizontal. Acerca de la paridad de género vertical, cada consejo se integró por tres hombres y tres mujeres; en el consejo en el que el presidente es hombre, la secretaria es mujer y viceversa; y en cada consejo se posicionaron dos hombres y dos mujeres como consejeros electorales (IIEA, 2016: 56).

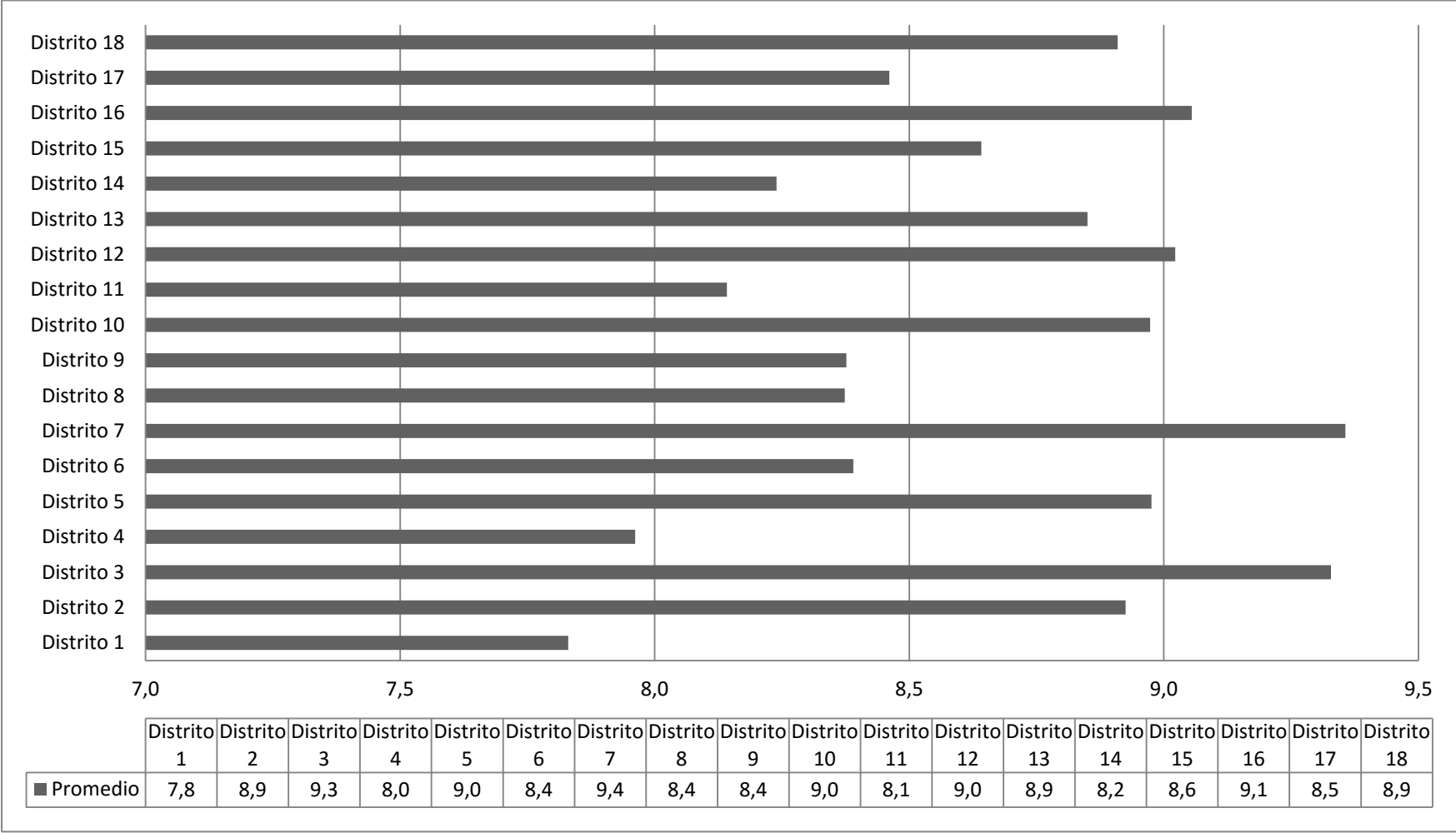
**Gráfica 4. Promedios por integrante de los consejos distritales.**



Elaboración propia con datos del IEEA (IEE-R-UT-156/16).

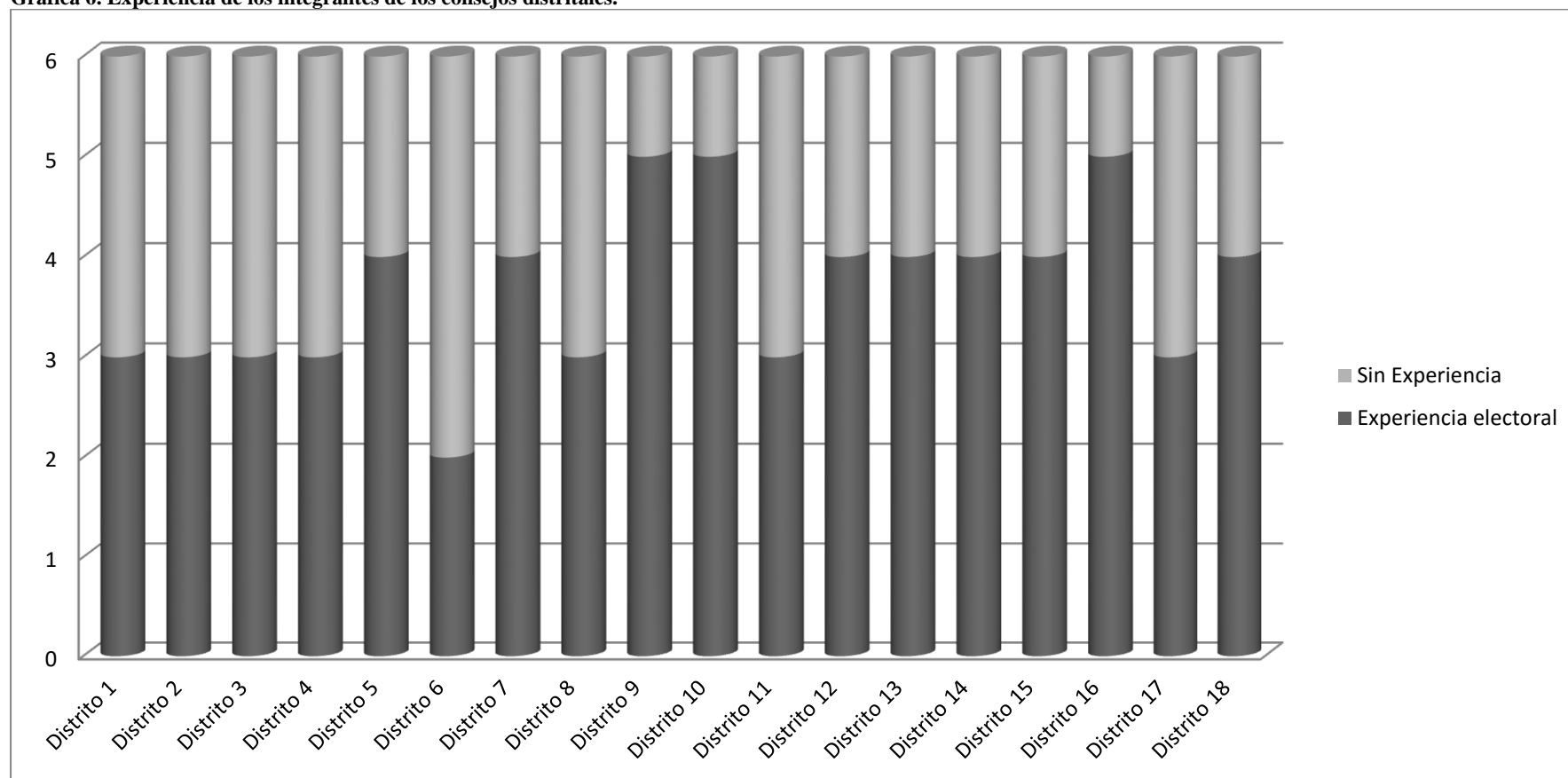


Gráfica 5. Promedio general de calificaciones por consejo distrital.



Elaboración propia con datos del IEEA (IEE-R-UT-156/16).

**Gráfica 6. Experiencia de los integrantes de los consejos distritales.**



Elaboración propia con datos del IEEA (IEE-R-UT-156/16).

Al dar cumplimiento a la sentencia de la SAE, la autoridad administrativa brindó los elementos suficientes para advertir relaciones entre las competencias demostradas por los aspirantes durante el procedimiento en relación con su designación o no. Asimismo con relación al cargo por el que fueron aprobados. Los mejores perfiles fueron designados tanto a la presidencia del consejo distrital como a la secretaría técnica –salvo contados casos-. Las gráficas presentadas se realizaron a partir de un promedio de las distintas calificaciones obtenidas en el procedimiento de designación. Es evidente que existen importantes diferencias entre los consejos distritales, pues mientras que el promedio general derivado de la totalidad de los integrantes arroja calificaciones que superan el nueve, existen distritos en los que no alcanzan el ocho. Sin embargo, para la totalidad de los casos, la calificación es superior a siete. Con respecto a la experiencia en materia electoral, existe un equilibrio entre aquellos integrantes que carecen de experiencia frente a los que la poseen, solamente en uno de los distritos, el número de funcionarios inexpertos supera a aquellos con algún tipo de experiencia.

### **Procedimientos de designación de los integrantes de los consejos municipales**

La convocatoria para ser parte del procedimiento de designación de los integrantes de los once consejos municipales correspondientes al Estado de Aguascalientes se publicó el once de enero de 2016 es decir, luego de la experiencia adquirida por el IEEA con la designación de los consejos distritales. Aún sin los elementos aportados por la sentencia de la autoridad jurisdiccional local. De la convocatoria no se advierte diferencia alguna con respecto a la emitida en noviembre de 2015, por lo que es presumible que el IEEA volviera a enfrentar problemática por el número de aspirantes, a pesar de que el número de cargos a designar era inferior –sesenta y seis cargos propietarios-.

De origen, el número de solicitudes de registro a través del portal institucional fue mucho menor al del procedimiento previo, pues tan sólo 266 aspirantes concluyeron la primera etapa. Número que se redujo aún más en la etapa de conformación de expedientes, dando un universo de aspirantes convocados al curso de capacitación de setenta hombres y setenta y seis mujeres. Atendiendo al principio de paridad, cerca de uno de cada dos aspirantes contaba con la posibilidad de ser designado (IEEA, 2016: 13).

**Tabla 5. Características generales de los aspirantes a integrar un consejo municipal electoral.**

Promedio de Edad	Grado máximo de estudios	Ocupación	Última experiencia electoral	Militancia
33.39	1. Educación básica 23.4%. 2. Licenciatura 69.5%. 3. Posgrado 7.1%.	1. Labora 63.4%. 2. Estudiante 15.6%. 3. Desempleado 21%.	1. Federal 9.6%. 2. Local 24.4%. 3. Sin experiencia 66%.	1. Sin militancia 92.6%. 2. Militantes 7.4%.

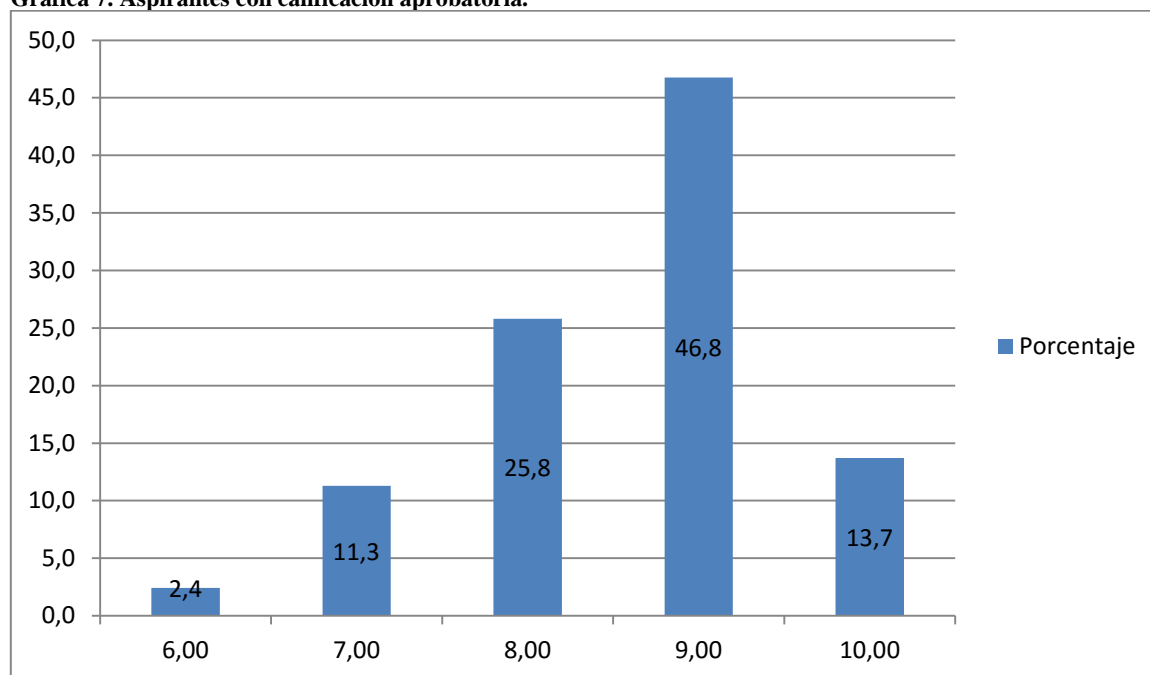
Elaboración propia con datos del IEEA (IEE-R-UT-156/16).

Las características son similares a las de los aspirantes del primer procedimiento, con escasas diferencias en cada una de las variables. Resalta principalmente la reducción en el número de aspirantes que poseían militancia en algún instituto político. La nula experiencia en materia electoral de los aspirantes volvió a ser la principal debilidad que habría de enfrentar el IEEA.

Durante la etapa de capacitación el número de aspirantes que asistieron se redujo a 132, con lo que la obligación del IEEA de designar consejeros propietarios y suplentes se había quedado sin margen alguno, es decir, la totalidad de los aspirantes necesariamente tendría que ser designado para un cargo propietario o suplente, aún a falta de la etapa de examen y de entrevista.

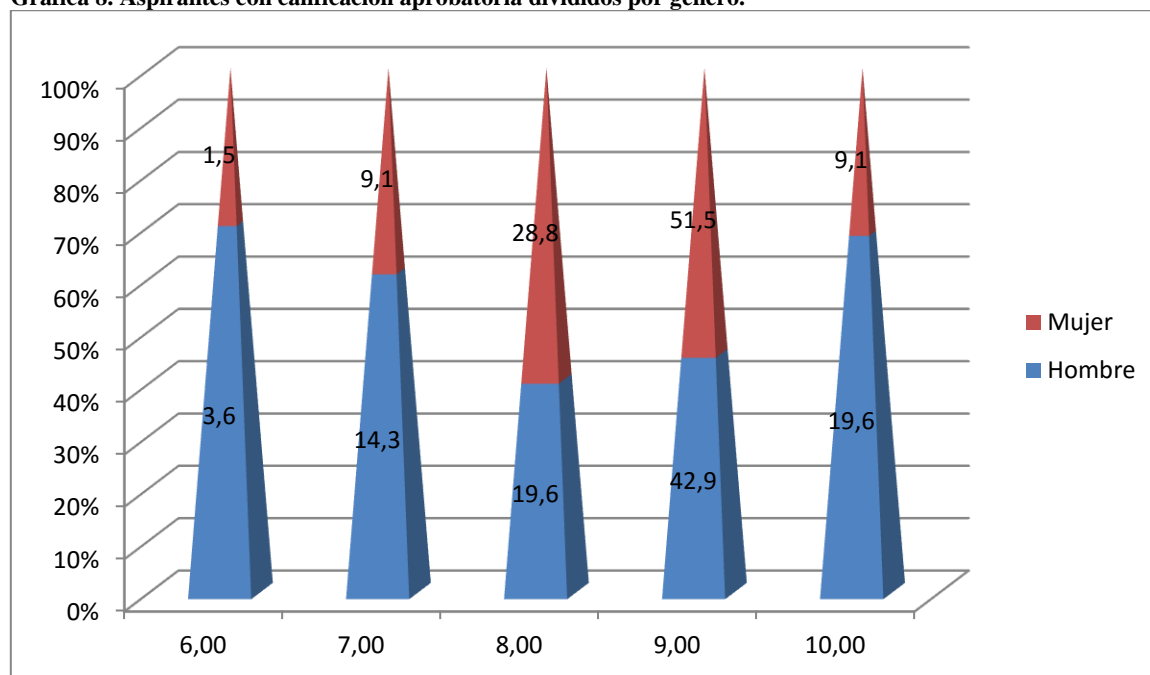
Derivado de la aplicación del examen de conocimientos en materia electoral a 132 aspirantes. La frecuencia de las calificaciones se concentraron principalmente en el rango de ocho a diez puntos. A pesar de que ocho aspirantes reprobaron el examen (IEEA, 2016: 13), estos continuaron siendo considerados para la etapa de entrevista, dado el escaso número de aspirantes que aún permanecían en contienda.

**Gráfica 7. Aspirantes con calificación aprobatoria.**



Elaboración propia con datos del IEEA (IEE-R-UT-156/16).

**Gráfica 8. Aspirantes con calificación aprobatoria divididos por género.**



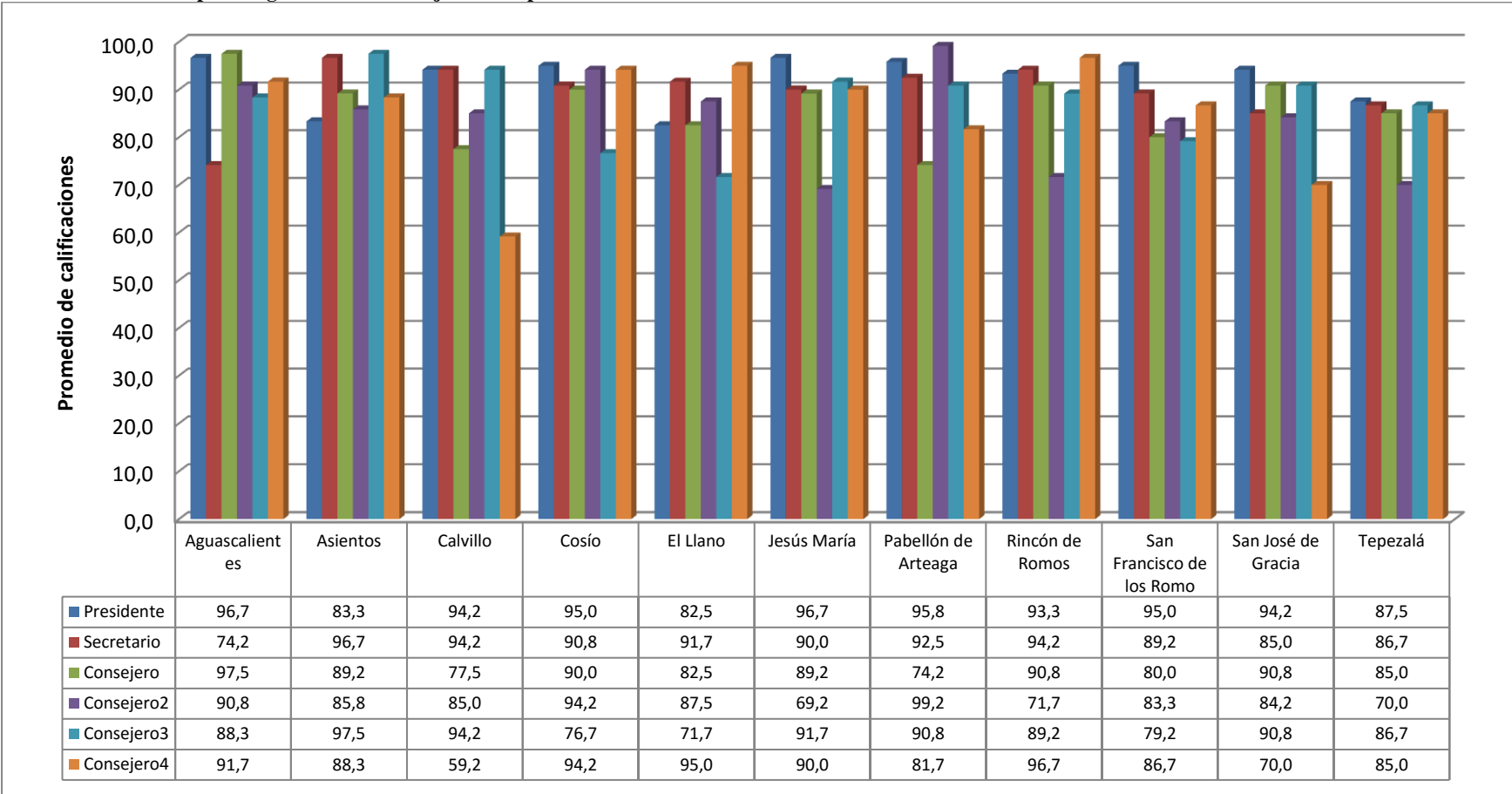
Elaboración propia con datos del IEEA (IEE-R-UT-156/16).

El desarrollo de la etapa de entrevista presencial y valoración curricular fue conducido por los mismos criterios aplicables a su antecedente sobre los consejos distritales. Las comisiones de consejeros rotaron entre sus miembros, conservando el mismo número de ellos en cada grupo. Durante el periodo estipulado para las entrevistas, uno de los aspirantes no acudió, por lo que automáticamente el IEEA contó con 131 aspirantes, número insuficiente para cubrir las vacantes propietarias y suplentes.

Finalmente, el día veinticinco de febrero de 2015, en sesión ordinaria del Consejo General del IEEA, por unanimidad de votos fueron designados los funcionarios que se desempeñarían como consejeros presidentes, secretarios técnicos y consejeros electorales de los consejos municipales electorales, así como a sus respectivos suplentes. De lo anterior es necesario mencionar la imposibilidad del IEEA de garantizar que la totalidad de los consejeros propietarios tuvieran suplente, pues exclusivamente en los consejos municipales de Aguascalientes y Jesús María, todos los integrantes contaron con suplente. Para el resto de los municipios, la autoridad administrativa determinó la existencia de cinco suplentes, para seis cargos (CG-A-19/16).

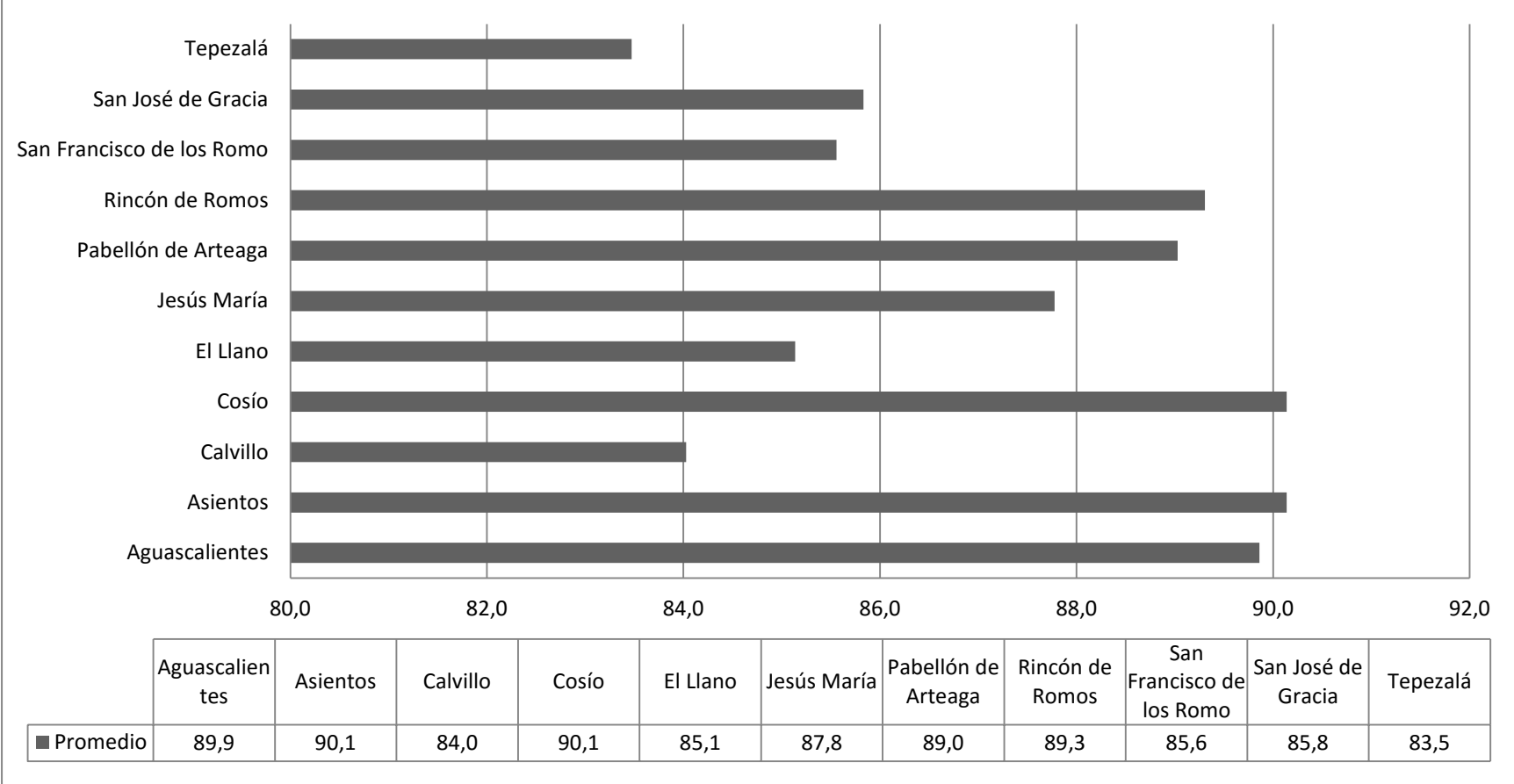
En un ejercicio de comparativa entre la evaluación de los consejeros distritales y los municipales. Quienes fueron designados guardan similitud en cuanto a las competencias demostradas durante el examen y la entrevista presencial, sin embargo existe una gran disparidad en tanto a los consejeros que poseían experiencia electoral, pues en cuatro de los once consejos municipales, el número de consejeros inexpertos es superior. Asimismo, la distribución en ciertos consejos es mayoritaria para integrantes con experiencia. El IEEA pudo realizar una mejor distribución entre los integrantes para lograr un equilibrio similar al logrado en la conformación de los consejos distritales electorales del Estado de Aguascalientes.

**Gráfica 9. Promedios por integrante de los consejos municipales.**



Elaboración propia con datos del IEEA (IEE-R-UT-156/16).

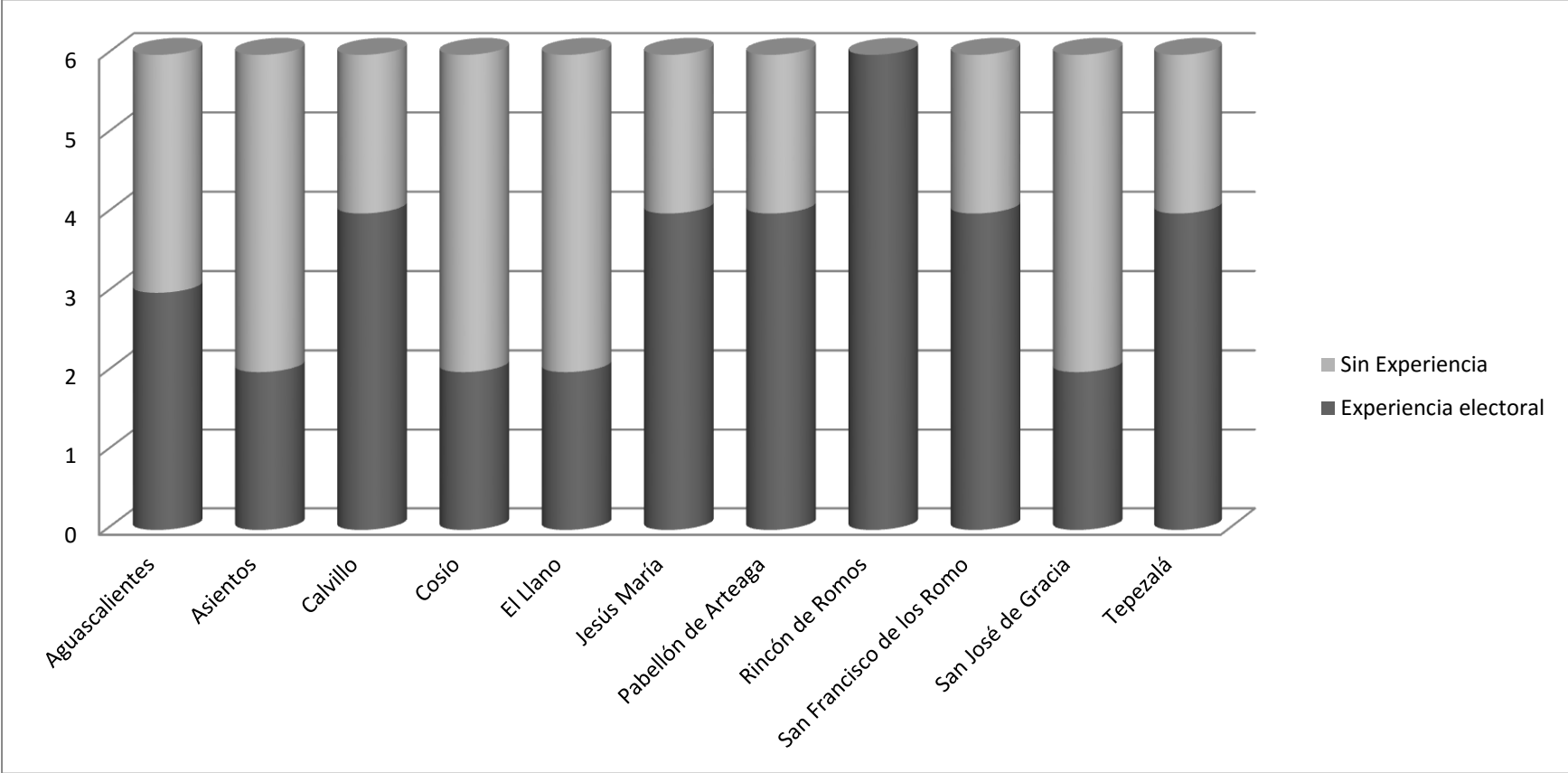
**Gráfica 10. Promedio general de calificaciones por consejo municipal.**



Elaboración propia con datos del IEEA (IEE-R-UT-156/16).



**Gráfica 11. Experiencia de los integrantes de los consejos municipales.**



Elaboración propia con datos del IEEA (IEE-R-UT-156/16).

## **Conclusión**

A pesar de que en Aguascalientes los procedimientos de designación previos al Proceso Electoral Local 2015 – 2016 venían implementando etapas similares a las descritas. Las aportaciones hechas por el INE, mismas que se han consolidado con la aprobación del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral<sup>8</sup> contribuyeron a que el acto de autoridad llevado a cabo por el IEEA incluyera elementos objetivos que permitieran ponderar los perfiles de los aspirantes, en apego al principio de máxima publicidad, mejorando los ejercicios de procesos comiciales previos en la entidad.

En gran medida, los procedimientos llevados por el IEEA cumplieron con lo establecido tanto por el INE como por el CEEA. Los aspectos en los que la institución no dio cabal cumplimiento fueron subsanados por la vía jurisdiccional. Sin embargo se estima probable que una buena cantidad de ciudadanos a los que les fueron conculcados sus derechos, al quedar fuera del procedimiento, no ejercieran acción legal alguna para restaurar su derecho a aspirar por un cargo de organismo electoral alguno. Asimismo, dicho acto resultó perjudicial para la autoridad misma, al reducir significativamente el universo de ciudadanos que formaban parte de los procedimientos.

A pesar de lo anterior, no se advierten prácticas que pusieran en riesgo la conformación de organismos electorales que se desempeñaran dentro de los principios de la función comicial. Inclusive el IEEA, con base en el CEEA descartó la participación de un gran número de ciudadanos que militaban en institutos políticos, lo cual reduce las posibilidades de confirmación de una hipótesis que hablara de la partidización de los consejos distritales y municipales electorales.

---

<sup>8</sup> El pasado siete de septiembre, el INE aprobó el reglamento (INE/CG661/2016), cuyo articulado contempla cuatro de ellos para los procedimientos de designación de consejos electorales distritales y municipales. Ellos conservan la mayor parte del contenido que previamente contenía el lineamiento de 2015, con modificaciones fundamentales que tutelan el derecho de los ciudadanos a integrar organismos electorales, como los plazos para subsanar omisiones, entre otros (INE. 2016: Art. 20).

## Bibliografía

- Hernández Norzagaray, Ernesto. (2009). *Los méxicos electorales*, México: Instituto Federal Electoral.
- Luján Ponce, Noemí. (2010). “Herencia Autoritaria y límites en la autonomía de las instituciones electorales: el caso del IFE”, en *Veredas*, núm. 7, pp. 129-147. México, Universidad Autónoma Metropolitana. pp. 129 – 148. Consultado el 18 de agosto, disponible en: [http://148.206.107.15/biblioteca\\_digital/articulos/12-495-7102fpw.pdf](http://148.206.107.15/biblioteca_digital/articulos/12-495-7102fpw.pdf)
- Méndez de Hoyos, Irma, Otero Loza, Nicolás (Coords). (2013). *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*. México: FLACSO.
- Mirón Lince, Rosa. (2013). “Democracia en clave electoral. La ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales”. *Cuadernos de divulgación de la justicia electoral*, Núm 9. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Diario Oficial de la Federación, (2014, 10 de febrero), *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política- electoral*, México: DOF Consultado el 29 de mayo de 2016, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014)
- Diario Oficial de la Federación, (2014, 23 de mayo), *Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, México: DOF. Consultado el 18 de agosto de 2016, disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014)
- Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes. (2015) *Acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, mediante el cual se designan los integrantes de los consejos distritales electorales para el proceso electoral local 2015-2016, así como las sedes donde habrán de residir en cada uno de los distritos electorales en que se divide el estado* (CG-A-51/15). México: IEEA.
- Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes. (2015) *Convocatoria a los ciudadanos mexicanos interesados en participar en el proceso de designación de consejeros presidentes, secretarios técnicos y consejeros electorales, propietarios y suplentes, para integrar los consejos distritales electorales durante el proceso electoral local 2015 – 2016*. México: IEEA.
- Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes. (2015). *Inducción al Proceso Electoral. Curso para Aspirantes a Consejeros Distritales*. México: IEEA.
- Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes. (2016) *Resolución que emite la unidad de transparencia del Instituto Estatal Electoral, respecto a la solicitud presentada por el C. Francisco Antonio Rojas Chozza* (IEE-R-UT-156/16). México: IEEA.
- Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes. (2016) *Convocatoria a los ciudadanos mexicanos interesados en participar en el proceso de designación de consejeros presidentes, secretarios técnicos y consejeros electorales, propietarios y suplentes, para integrar los consejos municipales electorales durante el proceso electoral local 2015 – 2016*. México: IEEA.
- Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes. (2016). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, mediante el cual se designan los integrantes de los consejos distritales electorales para el Proceso Electoral Local 2015-2016, así como las sedes donde habrán de residir en cada uno de los distritos electorales en que se divide el estado, en cumplimiento a la sentencia recaída a los autos del expediente sae-rap-001/2016, dictada por la Sala Administrativa y Electoral del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes* (CG-A-12/16). México: IEEA.
- Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes. (2016). *Inducción al Proceso Electoral. Curso para Aspirantes a Consejeros Municipales*. México: IEEA.
- Instituto Nacional Electoral. (2015). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se ejerce la facultad de atracción y se aprueban los lineamientos para la designación de los consejeros electorales distritales y municipales, así como de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales* (INE/CG865/2015), México: INE.

- Instituto Nacional Electoral. (2015). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral*. (INE/CG661/2016), México: INE.
- Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, (2015, 2 de marzo) *Código Electoral para el Estado de Aguascalientes*. México: POE.
- Sala Administrativa y Electoral del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. (2016) SENTENCIA SAE-RAP-001/2016 RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL. México: SAE.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2011). TESIS VII/2011. *CONSEJEROS ELECTORALES LOCALES. La renuncia a la militancia partidista es insuficiente para satisfacer el requisito de no ser miembro activo de un partido político* (LEGISLACIÓN DE AGUASCALIENTES).México: TEPJF.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015) JURISPRUDENCIA 27/2015. *ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES. La residencia como requisito esencial en el procedimiento para integrarlos obliga a la autoridad electoral a valorar todos los medios de prueba que resulten aptos para acreditarla*. México: TEPJF.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015). *Calendario electoral 2016* [Documento PDF]. México: TEPJF- Consultado el 18 de agosto, disponible en: [http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/calendario\\_electoral\\_2016\\_3005.pdf](http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/calendario_electoral_2016_3005.pdf)
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2016). TESIS XXVI/2016. *AFILIACIÓN. La renuncia a la militancia surte efectos desde el momento de su presentación ante el partido político*. México: TEPJF.