

## La disputa por la autonomía de las autoridades electorales estatales en México. Tres historias: IEDF, IEEM e IEEG

Antonio Faustino Torres<sup>1</sup>

La autonomía es una característica fundamental de los institutos electorales encargados de la conducción de las elecciones para que su actuación pueda ser imparcial y sus decisiones legítimas. En México, desde la década de los noventa se ha apostado por órganos electorales autónomos que se encargaran de la función electoral con un sistema federalizado: institutos locales en coordinación con uno de alcance nacional. Este esquema permitió retratar la pluralidad de un país con 32 entidades federativas, cada una con sus particularidades, con rezagos y avances en materia electoral.

Sin embargo, debido al predominio de bastiones partidistas (del PRI particularmente) se puso en cuestión la independencia de los institutos electorales y se les acusó de estar “colonizados por los gobernadores” (Flores Díaz & Faustino, 2014, p. 145) por lo cual se propuso suprimirlos y permitir que una autoridad de alcance nacional desarrollara todas las elecciones.

El nuevo esquema de administración electoral se caracteriza por la semi centralización, es decir, coexisten los institutos locales supeditados al Instituto Nacional Electoral (INE). La centralización se propuso como remedio a la supuesta intromisión de los gobiernos en los institutos locales, sin embargo en la correspondiente exposición de motivos de la reforma impulsada por PAN y PRD no hubo referencias concretas a estas conductas (Véase para el PRD, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados 2013; para el PAN, Gaceta del Senado, 2013). Es por ello que en este ensayo se realiza una evaluación de tres institutos electorales desde su surgimiento como Organismo Público Autónomo (OPA) y hasta la transformación que sufrieron con la reforma electoral de 2014 que los convirtió en Organismos Públicos Locales (OPLES).

---

<sup>1</sup> Maestro en Estudios Políticos y Sociales por la UNAM. Correo: anfaustino@comunidad.unam.mx

Dicha evaluación se divide en tres apartados: el primero aborda los enfoques teóricos sobre los órganos electorales y su importancia para la democracia; el segundo, se enfoca en la relación de los institutos electorales locales y el federal; el tercero, analiza los Institutos Electorales del Distrito Federal (IEDF), del Estado de México (IEEM) y del Estado de Guanajuato (IEEG) para ofrecer una mirada comparada de entidades con predominio de un partido político en el cargo de gobernador y evaluar la pertinencia de la reforma electoral de 2014.

### *La importancia de los órganos electorales para la democracia*

*Los órganos electorales en democracias multipartistas son los guardianes del sistema, junto con los medios de comunicación y el Poder Judicial, por el papel que desempeñan en cuanto al acceso al poder.*  
(López-Pintor, 2004, p. 40)

De acuerdo con Hernández Becerra podemos encontrar órganos electorales administrativos y jurisdiccionales, los primeros son definidos como “entes encargados de la administración del proceso electoral” (1989); mientras que los jurisdiccionales “son los entes encargados de resolver los conflictos derivados de la aplicación de las normas electorales” (TEPJF, 2011, p. 11).

Los órganos electorales administrativos en América Latina (AL) datan de los años veinte del siglo pasado cuando surgieron órganos especializados y permanentes de carácter autónomo, independientes del Ejecutivo, Uruguay y Chile fueron los primeros en la región (Hernández, 1989). El surgimiento de los jurisdiccionales en AL puede ubicarse con la creación de jueces de *escrutinio* encargados de decidir sobre la validez o legalidad de las actas de las *elecciones*, mismos que estaban reconocidos por la Constitución colombiana de 1886 (Hernández, 1989).

Además, en los años veinte y treinta del siglo XX se crearon Cortes, Tribunales y Consejos Electorales, con funciones jurisdiccionales, en Chile, Uruguay, Nicaragua y Brasil. Destaca que en la Constitución costarricense de 1949 se creó, como cuarto poder del Estado, el Tribunal Supremo de Elecciones, colocando el tema electoral como uno de los

poderes públicos dentro del Estado, aumentando su importancia y jerarquía (Hernández, 1989).

Los OE son instituciones fundamentales para la democracia, ya que en última instancia aseguran la gobernabilidad política. Su importancia se puede observar de mejor manera en los países “en transición debido a que contribuyen, entre otras cuestiones a la reconciliación nacional, la estabilidad política, la consolidación de la democracia, y el Estado de Derecho” (López-Pintor, 2004, p. 42). No obstante, el papel que juegan las autoridades electorales se encuentran en una constante tensión entre la autonomía y los intentos de subordinación, precisamente López-Pintor nos señala algunos ejemplos de cómo los resabios de gobiernos autoritarios atentaron contra la imparcialidad de las elecciones a través del control de dichas autoridades (2004, p. 43):

[...] en el 2000: las elecciones de abril en Perú, que provocaron la caída de Fujimori tras una segunda vuelta sin competidor; las elecciones de septiembre en Costa de Marfil y la caída del dictador Guey; y las de octubre de la antigua Yugoslavia con la caída de Milosevic. En los tres casos hubo elecciones, cuyos resultados fueron alterados por la comisión electoral. La revuelta popular contra el presidente, su gobierno y las autoridades electorales fraudulentas acabó con el régimen.

Precisamente, la autonomía es un elemento indispensable para asegurar la legitimidad de su desempeño y para que puedan ofrecer elecciones confiables. Desde un enfoque jurídico “autonomía”, significa la “libertad para gobernarse por sus propias leyes o fueros” (Escriche, 1851), mientras que para la Real Academia de la Lengua Española (RAE), significa: “la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”.

Lo anterior significa una capacidad para gobernarse sin influencias externas que interfieran en sus mecanismos de decisión, ello no implica llegar a la “autarquía”, que implica la idea de apartarse de cualquier dependencia y bastarse con sus propios recursos (RAE). Sin embargo, la autonomía no solo alude a un status legal, sino que lo fundamental es que sea una característica que se actualice en la práctica de manera sistemática. En este sentido, Woldenberg considera que (Faustino, 2014):

La autonomía es un concepto, la práctica de la autonomía es lo que hace la autonomía. Es decir, lo que permite que exista es que todas las decisiones se tomen en el circuito de deliberación de esa institución. Si se tomara una deliberación fuera de ese circuito todo el sistema se desmorona, no hay un momento estelar, la autonomía, se ejerce o no. Desde los pequeños esfuerzos hasta los grandes temas.

En adición a lo anterior, se debe considerar que la democratización varía del nivel nacional y el subnacional, como lo señala O'Donnel (1993, p. 11):

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

Es decir, debido a la desigual distribución de la democracia en los países existe la posibilidad de mantener gobiernos poco transparentes en regiones donde dichas autoridades fortalecen la hegemonía de los partidos en el poder. Precisamente los estados que analizamos son ejemplos de gobiernos de partidos hegemónicos en donde se ha acusado a la autoridad electoral de contribuir a conservar el *status quo*.

Ahora bien, en el estudio de la autonomía de los institutos electorales deben considerarse dos aspectos centrales: el diseño normativo y la puesta en práctica por los institutos, lo cual da lugar a su afirmación o transgresión. Precisamente, en este trabajo se realiza una revisión de la evolución normativa de tres institutos electorales poniendo atención en su autonomía en la conformación de los máximos órganos de dirección.

Al respecto, retomamos la clasificación de Hartlyn, McCoy y Mustillo, quienes identifican cuatro tipos de integración de los máximos órganos de dirección de las autoridades electorales (2009, p. 22):

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

La revisión se complementa con los elementos que Cárdenas, Pérez y Carbonell señala varios aspectos de la autonomía de los órganos electorales (1999, p. 491):

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

Los cuales nos servirán como parámetro para comparar los tres institutos electorales mencionados previamente.

### *Los órganos electorales en México: de la coordinación a la subordinación*

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

Cuadro 1. Relación de los temas de colaboración tradicionales y los que asignó la reforma electoral de 2008 entre el IFE y los órganos electorales locales

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

Fuente: Informe IFE, 2010, p. 6

A pesar del aumento de los temas de colaboración antes mencionados, el más interesante resultó ser el que estableció la posibilidad de que el IFE asumiera la organización de las elecciones en cualquiera de los estados “previa solicitud de las autoridades electorales de las entidades federativas formulando el proyecto de convenio correspondiente, mismo que debería ser aprobado por el Consejo General con al menos seis meses de anticipación al proceso del cual se tratara” (COFIPE, 2008, artículo 118, 3).

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

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

- En algunos estados podemos hablar de auténticas involuciones autoritarias. La democratización nacional no ha ido a la par de la subnacional. En muchos estados del país se ha recurrido desde hace tiempo a la manipulación de actores, pues muchos gobernadores han colonizado las instituciones electorales –a partir del control que la mayoría de ellos tiene de su congreso local, responsable del nombramiento- y han explotado recursos del Estado con fines partidistas para garantizar el triunfo de su partido. Esto impide que puedan desarrollar elecciones libres y equitativas, como hemos visto de manera recurrente en muchos estados del país. [...]
- En los organismos electorales locales [se] presenta un panorama muy diverso de los mecanismos para organizar las elecciones, no logrando siempre la eficacia indispensable para su labor. En no pocos de ellos reina el amateurismo y el poco profesionalismo.
- La duplicidad de estructuras entre el IFE y los institutos locales se traduce en un costo demasiado alto de nuestra democracia. El presupuesto del IFE para 2013 es de más de 11, 000 millones de pesos, y el de los treinta y dos institutos locales asciende a alrededor de 7, 000 millones. En total estamos hablando de una cantidad estratosférica y con un costo de oportunidad enorme, ya que esos recursos bien podrían invertirse en proyectos de infraestructura o de desarrollo social.

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

- La certeza, imparcialidad e independencia de los institutos electorales locales han sido arrebatados por los partidos y los poderes fácticos locales. Los gobernadores extienden su poder político a las vulnerables estructuras electorales de sus estados. Existen vicios de origen en la forma en que se designan a los consejeros y magistrados electorales de los estados, son las lógicas de cuota y de veto utilizadas entre los partidos políticos que, a la postre, actúan en detrimento de la necesaria autonomía y convierten a la supuesta ciudadanización en una ficción.
- La propuesta de creación del Instituto Nacional Electoral posibilitará atender situaciones como las siguientes: 1) Falta de independencia e imparcialidad de los consejeros locales, debido a la intromisión de los propios partidos políticos y de los gobiernos locales, lo que les resta credibilidad y poder de negociación e intervención como árbitros de las contiendas electorales; 2) Incapacidad de algunos institutos estatales electorales para separar la materia jurídica de la política, a efecto de hacer cumplir las leyes sin importar el candidato o partido político infractor; y, 3) La impericia de algunos institutos locales en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, toda vez que, al confundirse recursos federales y locales, se dificulta la fiscalización y, por ende, se complica la aplicación de sanciones por infracciones a las reglas de financiamiento y gasto de los partidos y los candidatos.
- Con ese espíritu es que hoy se propone la creación del Instituto Nacional Electoral, el cual sustituiría tanto al Instituto Federal Electoral como a los 32 institutos electorales locales. Este nuevo órgano electoral nacerá con plenitud de autonomía constitucional, será la autoridad responsable de organizar y llevar a cabo los comicios federales y locales para elegir representantes de los tres niveles de gobierno.

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

No obstante, el resultado de la reforma se quedó a medio camino: se creó el Instituto Nacional Electoral, que reemplazó al IFE, y permanecieron los institutos locales con un sistema tendiente hacia la centralización de funciones y con un alto grado de incertidumbre:

Específicamente, se estableció que el INE “podrá” con la aprobación de al menos ocho de once votos (CPEUM, apartado C, numeral 11):

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;
- b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o

c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Además de que se les facultó para:

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

Si bien, no se suprimieron los organismos estatales electorales, se hizo todo lo posible por marginarlos de las funciones de organizar las elecciones, de acuerdo con la LEGIPE el INE puede “organizar las elecciones estatales cuando no existan las garantías para que el ente local las desarrolle”, lo cual queda a juicio de los consejeros del INE y bajo las modalidades de “asunción” y “atracción”. La petición surgiría de los consejeros del INE (por al menos 4 de ellos) o por la mayoría de los integrantes del consejo general local (LEGIPE, art. 120).

En adelante nos centraremos en el análisis del diseño institucional de tres organismos electorales caracterizados por un contexto de sistema de partido hegemónico (Sartori, 2005: 158) empleando los elementos que se establecieron en el apartado teórico para observar cómo impactó la reforma electoral de 2014 sobre el modelo electoral inmediato anterior.

*Los límites de la autonomía: IEDF, IEEM e IEEG*

El Instituto Electoral del Distrito Federal, 1999-2014

De acuerdo con Mirón Lince “a pesar de los avances en el ámbito federal, en algunas entidades federativas siguieron presentándose inercias autoritarias que se manifiestan a través de intentos de control o injerencia en las instituciones electorales” (2008, p. 260). Precisamente el Distrito Federal es un ejemplo del predominio de la hegemonía de un partido, el PRD, que de acuerdo con Reveles ha presentado “ciertas muestras de intolerancia hacia la



disidencia o hacia instituciones políticas clave, como las autoridades electorales, lo que deja ver los riesgos de un predominio perredista y también del cuasi presidencialismo prevaeciente en el régimen legal del Distrito Federal” (Reveles, 2011, p. 449).

En las elecciones de Jefe de gobierno ha sido el PRD el partido que ha ganado ininterrumpidamente dicho cargo, lo cual se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Elección de Jefe de gobierno en el DF 1997-2012

Jefes de Gobierno	Partido ganador	Periodo	Porcentaje de votación del primer lugar	Segunda fuerza electoral	Porcentaje de votación del segundo lugar
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano*	PRD	1997-2000	48.1	PRI	25.6
Andrés Manuel López Obrador**	PRD	2000-2006	37.7	PAN	33.4
Marcelo Ebrard Casaubón	PRD	2006-2012	46.3	PAN	27.2
Miguel Ángel Mancera	PRD	2012-2018	63.5	PRI	19.7

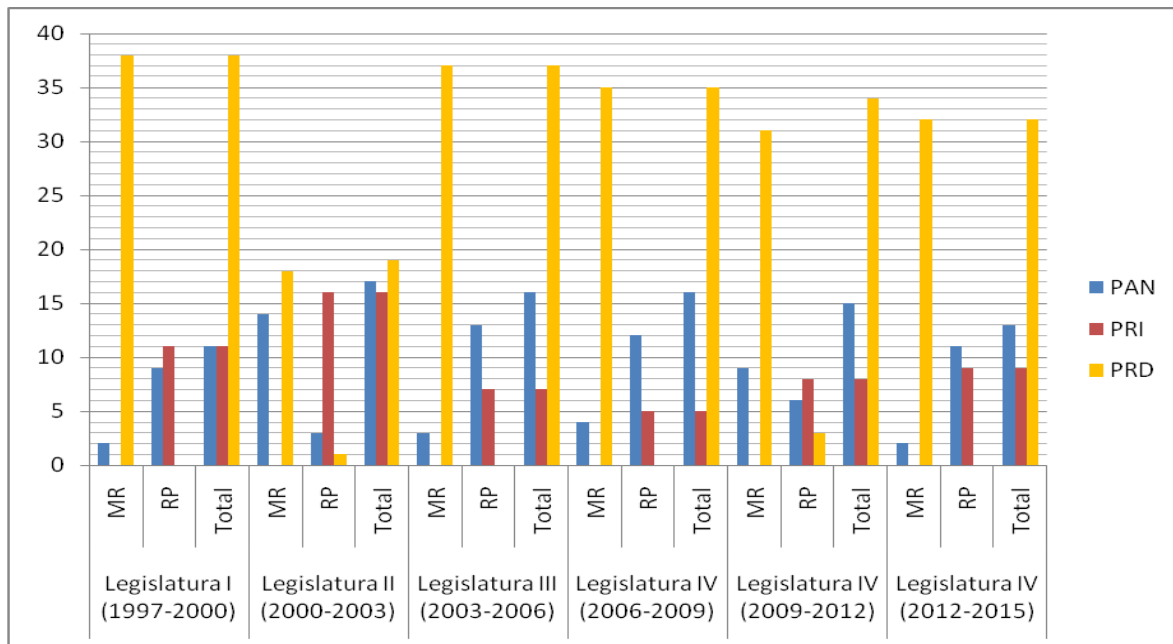
\*Cuauhtémoc Cárdenas fue sustituido en la jefatura de gobierno por Rosario Robles en 1999

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

Fuente: Elaboración propia con información del IEDF

La votación para diputados a la Asamblea Legislativa desde 1997 a 2012 mantuvo como partido mayoritario al PRD, excepto en la segunda Legislatura cuando, de un total de 66, solo obtuvo 19 y los partidos Acción Nacional (17) y Revolucionario Institucional (16) quedaron muy cerca de ese número. En las restantes Legislaturas I, III y IV obtuvieron la mayoría de los escaños, mientras que en la V les faltaron dos diputados para alcanzarla. Ello se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 1. Escaños obtenidos por PAN, PRD y PRI en la ALDF



Fuente: elaboración propia con datos del IEDF

De acuerdo con las cuatro dimensiones de la autonomía que señalan Cárdenas, Carbonell y Pérez para el caso del IEDF de 1999 a 2014, se presenta el Anexo 1 que resume cómo fue evolucionando.

En lo relativo a la ubicación dentro del Estado, el IEDF, así como el resto de los órganos electorales estatales, había permanecido como Organismo Público Autónomo. Ello significaba que estaban fuera del ámbito gubernamental para evitar la situación de “juez y parte”, sin embargo, esta configuración cambió en 2014 cuando se establece el INE como ente que puede asumir la organización de los comicios en las entidades federativas.

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

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

Por otra parte, en el Anexo 2 se muestra la evolución normativa de la integración del Consejo. A lo largo del periodo de estudio no se ha modificado el número de consejeros electorales, incluso en la etapa de OPLES se mantiene un consejero presidente y seis electorales. Mientras que la entidad nominadora fueron los grupos parlamentarios de la ALDF de 1999 hasta antes de 2014, cuando esta atribución quedó en manos de la Comisión de Vinculación con los OPLES y en última instancia de los Consejeros del INE.

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

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

Para 2014, se estableció que la destitución tendría lugar por el voto de ocho votos del Consejo General del INE por alguna causa grave: atentar contra la independencia e imparcialidad de la función electoral; tener negligencia en el desempeño de sus funciones; conocer o participar en un acto para el cual se encuentre impedido; realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondien-

tes; emitir opiniones públicas que implique prejuzgar un asunto; dejar de desempeñar injustificadamente sus labores; violar de manera grave o reiterada los lineamientos que emita el instituto; y en general aquéllas conductas que dañen los principios rectores de la elección que se trate.

#### El Instituto Electoral del Estado de México, 1996-2014

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

La reforma de 1996 adecuó una nueva forma de organización de las elecciones derivada de la reforma constitucional de 1995 que permitía crear un nuevo modelo de órgano electoral que reemplazó a la Comisión Estatal Electoral, vigente desde la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México (LOPPEM) de 1978. En este contexto de hegemonía, el surgimiento del IEEM significaba la posibilidad de contar con un ente autónomo que sustituyera a la anterior Comisión, encabezada por el representante del Ejecutivo local.

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

Cuadro3. Elección de Gobernador en el Estado de México 1993-2011

Gobernador	Partido	Periodo	Porcentaje de votación del primer lugar	Segunda fuerza electoral	Porcentaje de votación del segundo lugar
Emilio Chuayffet*	PRI	1993 – 1995	62.36	PAN	17.82
Arturo Montiel Rojas	PRI	1999 – 2005	42.5	PAN	35.5
Enrique Peña Nieto	PRI	2005 - 2011	47.6	PAN	24.7

Eruviel Ávila Ville- gas	PRI	2011-2017	61.97	PRD-PT- Convergencia	20.96
--------------------------------	-----	-----------	-------	-------------------------	-------

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

Fuente: Elaboración propia con información del IEEM

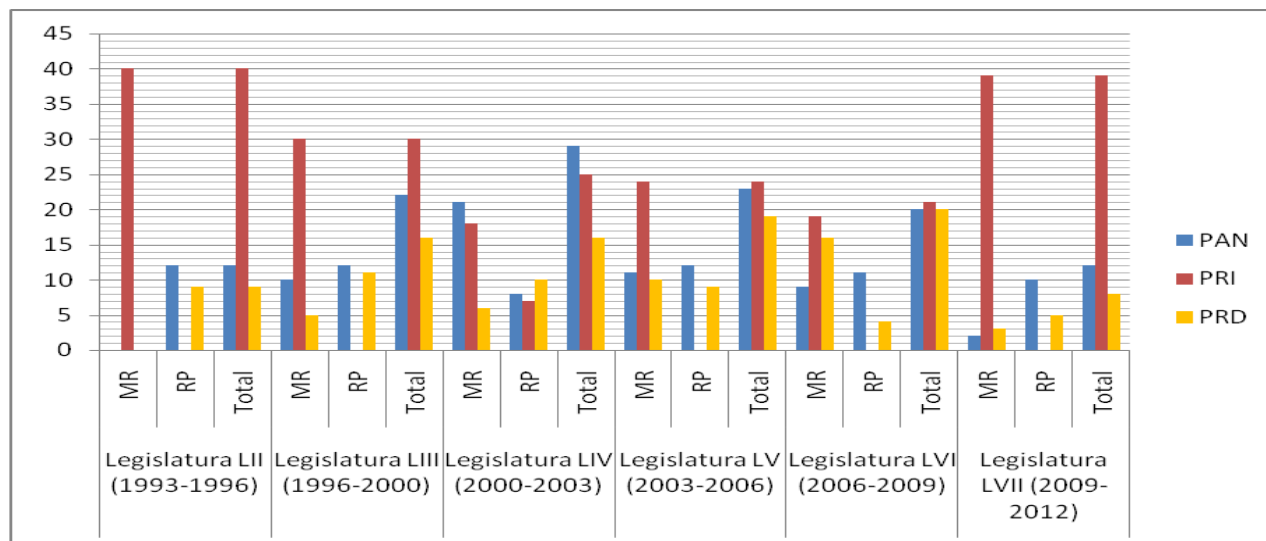
A diferencia del D.F., en el Estado de México hubo un amplio periodo de gobierno dividido, aunque recientemente el PRI retomó la mayoría en el Congreso local y con ello el gobierno unificado. Por lo cual tuvo la necesidad de negociar con los partidos de oposición las reformas a la ley electoral y la designación de consejeros que realizaba el Congreso.

En la gráfica 2 se observa que en la LII Legislatura, la oposición no obtuvo ningún diputado de mayoría relativa, y el PRI se quedó con todos los diputados por dicho principio. Fue gracias a la representación proporcional que el PAN obtuvo 12 y el PRD 9, de un total de 66 curules. A partir de entonces el número se incrementó a 75 curules, lo cual permanece hasta la actualidad.

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

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

Gráfica 2. Escaños obtenidos por PAN, PRD y PRI en el Congreso del Estado de México



Fuente: elaboración propia con datos del IEEM

En el Anexo 3 se muestra la evolución de los distintos tipos de autonomía que rescatamos en el apartado teórico.

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

En cuanto a la autonomía financiera, a lo largo del periodo de estudio el encargado de elaborar el anteproyecto de presupuesto era el presidente del Consejo quien lo sometía a consideración de éste para su posterior aprobación por el Congreso del estado. En el mismo sentido la autonomía jurídica y administrativa estuvo asegurada en todo el periodo.

Ahora bien, en el anexo 4 se muestra la evolución normativa relativa a la selección de consejeros electorales del IEEM.

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

De 1996 a 2010 la entidad que aprobaba a los consejeros era el Congreso del estado por las dos terceras partes de sus miembros. Ello se modificó con la reforma electoral de

2014 cuando estas atribuciones pasaron al Consejo General del INE quien decidiría por una mayoría de al menos ocho votos.

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

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

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

#### El Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 1994-2014

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

A partir de entonces se planteó la necesidad de fortalecer el entramado institucional y ello pasaba necesariamente por sacar al gobierno de la dirección y organización de las

elecciones estatales. Por lo anterior, se estableció un órgano electoral independiente, tomando como ejemplo el entonces Instituto Federal Electoral surgido en 1990.

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

La correlación de fuerzas políticas en Guanajuato cambió prácticamente de una hegemonía priista a otra panista. De acuerdo con Rionda Arreguín, ello se debió principalmente a factores como:

a) el desgaste de los gobiernos autoritarios priistas, (Rionda, 2012, p. 287) b) la conexión que logró establecer el PAN con sectores como los profesionistas y empresarios de clase media (Rionda, 2012:, p.288), c) el arraigo de la ideología conservadora expresada en varios partidos políticos, de entre los que destaca el Partido Demócrata Mexicano (1979-1997) que llegó a gobernar en Guanajuato capital entre 1982-1985 [...] “al desaparecer terminó cediendo su votación y militancia al PAN, así como su presencia en la mayor parte del estado” (Rionda, 2012, p. 288) y d) el arribo de la corriente *neopanista* (de entre ellos destacan Fox y Medina Plascencia) que surgió en los ochenta (alentada por figuras como Manuel Clouthier) “imponiendo nuevos métodos y estilos en la actividad política, más radicales, que contribuyeron de manera importante a la obtención de triunfos para ese partido” (Rionda, 2012:, p.178).

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



Cuadro 4. Elección de Gobernador en Guanajuato 1991-2012

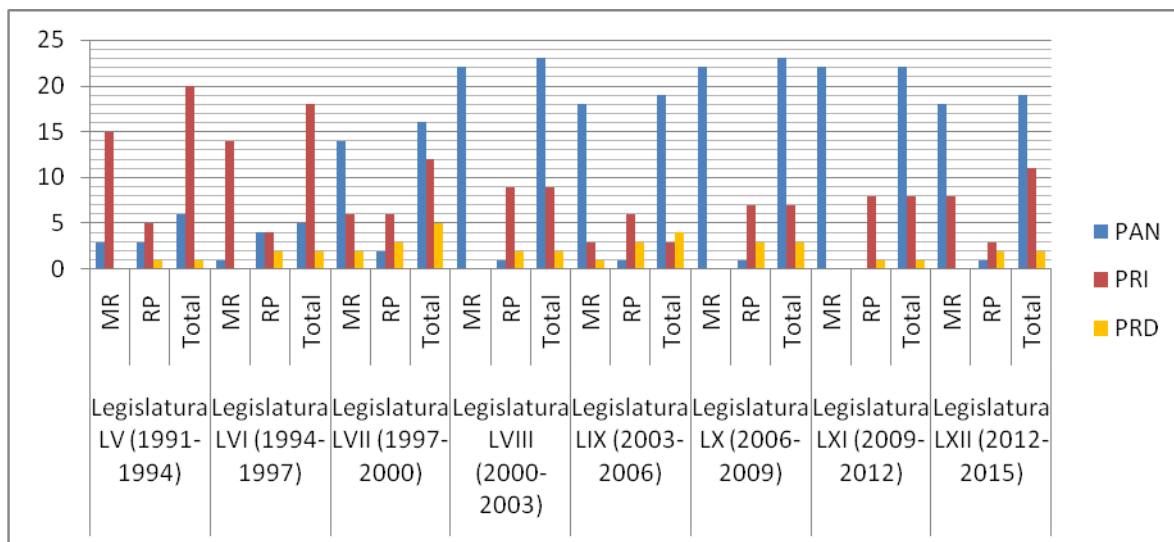
Gobernador	Partido	Periodo	Porcentaje de votación del primer lugar	Segunda fuerza electoral	Porcentaje de votación del segundo lugar
Ramón Aguirre Velázquez*	PRI	1991-1995	53.1	PAN	35.5
Vicente Fox Quesada	PAN	1995-2000	56.3	PRI	31.9
Juan Carlos Romero Hicks	PAN	2000-2006	56.5	PRI	34
Juan Manuel Oliva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

\*Interinato de Carlos Medina Plascencia

Fuente: elaboración propia con datos del IEEG

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

Gráfica 3. Escaños obtenidos por PAN, PRD y PRI en el Congreso del Estado de Guanajuato



Fuente: elaboración propia con datos del IEEG

Con la creación del IEEG se logró ofrecer confianza en los resultados electorales al ser un ente independiente de los poderes públicos. En el anexo 5 se muestra la evolución del IEEG desde su creación y hasta 2015.

En cuanto a su ubicación dentro del estado no ha modificado su status de órgano público autónomo a lo largo del periodo de análisis. En cuanto a la autonomía política, se estableció una integración del máximo órgano de dirección en donde permanecen los consejeros del Poder Legislativo y el del Ejecutivo hasta antes de 2014. Desde 1994 hasta 2015 se ha dispuesto que el Consejo General del instituto formule y apruebe su presupuesto de egresos para que sea incluido en el presupuesto anual del estado. Finalmente, en cuanto a la autonomía jurídica y administrativa estuvo contemplada a lo largo del periodo de estudio.

En el Anexo 6 se analiza la evolución normativa de la integración del Consejo General del IEEG a lo largo del periodo de estudio.

En cuanto al número de consejeros, estos eran cuatro representantes del Poder legislativo y uno del Ejecutivo y cinco consejeros ciudadanos, lo cual permaneció desde 1994 a 2014. Al siguiente año con la transformación en OPLE se eliminaron las representaciones de los poderes públicos y el número de consejeros electorales quedó en seis más el

presidente. Mientras que para los entes nominadores desde el primer código electoral se estableció que los consejeros ciudadanos serían propuestos por los tres grupos parlamentarios del Congreso del estado, pudiendo proponer hasta tres nombres cada uno y en la integración solo podrían elegirse dos propuestos por el mismo partido como máximo, y los restantes así como los suplentes serían propuestos por el gobernador del estado.

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

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

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

#### *A manera de conclusión*

Luego del análisis de la autonomía de tres institutos electorales estatales, existen varios elementos que destacar. En primer lugar las eminentes diferencias en cuanto a las previsio-

nes para integrar sus respectivos Consejos Generales en sendos institutos. De acuerdo con la clasificación de Hartlyn, McCoy y Mustillo que se mencionó en el primer apartado, IEEG e IEEM se apartan del “mixto partidizado”, debido a que la legislación favorecía al partido en el gobierno aunque no al extremo del modelo “dominado por un partido”.

En el primer caso, las previsiones a favor del partido en el gobierno permanecieron desde 1994 hasta 2014, en la primera legislación se establecía que el gobernador del estado tendría la facultad de proponer a dos consejeros ciudadanos así como a un suplente, los otros tres consejeros ciudadanos serían electos por los grupos parlamentarios (con la posibilidad de que el grupo parlamentario del partido en el gobierno pudiera incluir a otro u otros dos consejeros).

Este sesgo se confirmó con la reforma de 2008 cuando se estableció que el grupo parlamentario mayoritario propondría tres consejeros ciudadanos, uno la primera minoría y otro por los demás grupos parlamentarios. Además añadía la propuesta de uno de los dos cargos suplentes. Lo anterior se modificó drásticamente con la reforma electoral federal de 2014.

En el caso del IEEM, en la primera legislación se establecía que el consejero presidente sería propuesto por el gobernador del estado y el resto de los consejeros electorales serían propuestos por las fracciones parlamentarias del Congreso local. Sin embargo, esto se modificó en la legislación inmediata posterior, cuando se eliminó la participación del Ejecutivo local y se reservó en adelante la propuesta a las fracciones legislativas<sup>2</sup>. Con la reforma electoral federal antes aludida esta facultad se concentró en los consejeros electorales del INE.

En el caso del IEDF, desde 1999 hasta 2010 confirió a los grupos parlamentarios de la ALDF la facultad de propuesta. A pesar de ello, en la práctica esto no necesariamente se

---

<sup>2</sup> En la nominación de los consejeros presidentes ha habido una pluralidad de propuestas, en donde el PAN y el PRD han propuesto al integrante de este cargo, no solo el PRI. Mientras que en cuanto a los consejeros electorales no ha habido mayoría de los nominados por el partido en el gobierno (véase Faustino, 2016)

tradujo en la ausencia de hegemonía del partido en el gobierno en la conformación de dicho espacio de dirección<sup>3</sup>.

Por otra parte, destaca que en cuanto a la autonomía financiera el caso del IEEG es el único de los tres casos que formulaba y aprobaba su anteproyecto de presupuesto, lo cual significaba que no podría ser revisado o corregido. Así como también que en la destitución se contemplaba una “comisión de justicia” con la participación de los consejeros del poder legislativo y ejecutivo y de tres rectores de las universidades con mayor número de alumnos, lo cual es un método innovador y que trataba de alejarse de un proceso partidizado. En el opuesto se encontraba el caso del IEDF en donde la remoción era facultad de la Asamblea por el voto de dos terceras partes (de 1999 a 2010).

Finalmente, debemos tener presente que estos tres casos son ejemplos de bastiones partidistas, en donde el partido en el poder ha establecido un sesgo favorable, mismo que puede observarse en el caso de los nominadores de los consejeros electorales; sin embargo proponer no significa imponer, ni tampoco implica “correas de transmisión” al interior del Consejo. No obstante, el predominio de las nominaciones de un partido en el Consejo General genera dudas sobre la imparcialidad, aunque no asegura un desempeño afín al partido nominador.

Con la reforma electoral federal de 2014 se le asignó al INE la propuesta y aprobación de los consejeros locales, lo cual no deja de tener críticas, por ejemplo por la inclusión de ex asesores de los consejeros; es decir, porque han votado a sus propios ex colaboradores lo cual podría verse como un conflicto de intereses (Véase la acta INE/CG165/2014, p. 148) a pesar de ello, las distintas etapas de evaluación parecen el camino correcto hacia la despartidización de la nominación lo cual es lo más saludable para la imparcialidad de los consejos locales.

---

<sup>3</sup> En la nominación de consejeros electorales en el caso del IEDF, el PRD ha acaparado el cargo de consejero presidente así como el mayor número de consejeros electorales (véase Faustino, 2016)

## Referencias

- ARREOLA AYALA, Álvaro. (2003) Legislación Electoral en el Estado de México, siglos XIX, XX y XXI, tres tomos, México, IEEM.
- ARZUAGA, Javier e Igor vivero. (2008) “Transición política y sistema electoral en el Estado de México (1996-2005), en: Peschard, Jacqueline, *El federalismo electoral en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 455-496
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime Fernando, Pérez Vázquez, Carlos y Carbonell Sánchez, Miguel. (1999) “Presente y futuro de la autonomía del Instituto Federal Electoral y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI” en *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, IJJ-UNAM/TEPJF/IFE/PNUD/Universidad de Quintana Roo, pp. 467-513
- Código Electoral del Distrito Federal de 5 de enero de 1999, 18 enero 2001, 1 y 30 de octubre de 2003, 10 de enero de 2008
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, de 18 de diciembre de 2014
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato de 21 de noviembre de 1994; 7 de octubre de 1999; 29 de julio 2002; 2 de septiembre 2008; 16 de diciembre 2010; 6 de octubre 2011; 29 de diciembre 2015
- Código Electoral del Estado de México de 2 de marzo de 1996, 2 de octubre de 1998, 10 de septiembre de 2008
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 24 de febrero de 1995, 2 de octubre de 1998, 16 de mayo de 2001,
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014
- ESCRICHE, Joaquín. (1851) Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, [recuperado el 10 de abril de [biblio.juridicas.unam.mx/](http://biblio.juridicas.unam.mx/)]
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 3 de junio de 1995, 14 de octubre de 1999, 28 de abril de 2008
- FAUSTINO TORRES, Antonio. (20 de enero de 2014) Entrevista al Mtro. José Woldenberg Karakowski, en Ciudad Universitaria, Coyoacán, D.F.
- FAUSTINO TORRES, Antonio. (2016) *Los órganos electorales administrativos en México y los problemas de su autonomía: los casos del IEDF e IEEM*, Toluca, Estado de México, Instituto Electoral del Estado de México, serie Investigaciones Jurídicas y Político Electorales, 242 p.
- FLORES DÍAZ, Jorge Gerardo y Antonio Faustino Torres, (enero-junio 2014) “Los órganos electorales estatales y la reforma política de 2013”, en *Apuntes Electorales*, IEEM, número 50, pp. 129-159
- Gaceta Oficial del Distrito Federal, Código Electoral del DF, 10 de enero de 2008

- Gaceta del Gobierno del Estado de México, 9 de mayo de 2008 y 1 de marzo 2014
- HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. (1989) “Organismos electorales”, en *Diccionario Electoral*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), San José, Costa Rica,.
- INICIATIVA Grupo Parlamentario del PRD, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, (24 de septiembre 2013), año XVI, núm. 3868-V, LXII Legislatura, p. 5-23
- INICIATIVA Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional, Gaceta del Senado de la República (24 de septiembre 2013), segundo año de ejercicio, primer periodo ordinario, Tomo I, pp. 144-229
- INFORME de la colaboración del IFE con las autoridades electorales locales durante los comicios del año 2010, [<http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-ComunicadosPrensa/cuentas/Docconsulta/04.pdf>]
- INE, Acuerdo INE/CG165/2014, aprobado el 30 de Septiembre 2014. [Recuperado el 16 de junio de 2016 de <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-actas/2014/Septiembre/CGex201409-30/CGext201409-30.pdf>]
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 23 de mayo de 2014 en el Diario Oficial de la Federación
- LÓPEZ ACOSTA, Santiago. (2009) “Guanajuato, el trayecto de una hegemonía a otra y el umbral de su erosión en 2009”, en Gustavo López Montiel, Rosa María Mirón Lince y Francisco Reveles Vázquez (coords.) *Los estados en 2009: lucha política y competencia electoral*, México, IEEM, pp.283-314
- LÓPEZ-PINTOR, Rafael. (2004) *Administración electoral y consolidación democrática*, Lima, IDEA, 47p.
- MÉNDEZ DE HOYOS, Irma. (2010) “Política electoral e independencia en la organización de las elecciones: el Instituto Federal Electoral”, en Méndez, José Luis (coord.) *Los grandes problemas de México, Políticas públicas*, Vol. XIII, El Colegio de México, México, 379-409.
- MIRÓN LINCE, Rosa María. (2011) *Democracia en clave electoral: la ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*, México, TEPJF, 84 p.
- MIRÓN LINCE, Rosa María. (2008) “El código electoral del Distrito Federal ¿Legislación a la medida?”, en Peschard, Jacqueline, (coord.) *El federalismo electoral en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/FCPyS-UNAM, pp. 259-308.
- MUSTILLO, Jonathan, McCoy, Jennifer, Mustillo, Thomas. (abril 2009) “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, pp. 15-40
- NORRIS, Pippa. (2014) *Why electoral integrity matters*, New York, *Cambridge University Press*, 297 p.

O'DONNELL, Guillermo. (1993) “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”, Desarrollo Económico, Vol. XXXIII, n. 130, 32 p.

Pacto por México, 2 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf>

REVELES VÁZQUEZ, Francisco. (2011) “Epílogo: el sistema de partidos dominante en el Distrito Federal”, en Reveles Vázquez, Francisco (Coord.), *Los partidos políticos en el Distrito Federal: avances, estancamientos y retrocesos*, México, Guernika/FCPyS-UNAM, 503 p.

RIONDA ARREGUÍN, Luis Miguel, (2012) *Cien años de historia de los partidos políticos en Guanajuato 1910-2010*, México, Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 343 p.

TEPJF, Autoridades electorales en México, Manual, abril de 2011, p. 11 [disponible en [http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual\\_autoridades.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual_autoridades.pdf)]

URRUTY NAVATTA, Carlos Alberto (primer semestre 2007) “La importancia de los organismos electorales”, en Revista de Derecho Electora, n. 3, 26 p.

## Anexos

Anexo 1. Autonomía del IEDF

Año	Ubicación dentro del Estado	Autonomía a) Política	Autonomía b) Financiera	Autonomía c) Jurídica (Reglamenta la ley electoral)	Autonomía d) Administrativa
1999	Organismo público dotado de personalidad jurídica (CEDF, art. 52)	El consejo General es integrado por las propuestas que surgen de los grupos parlamentarios sin influencia del Jefe de Gobierno (CEDF, art. 55)	El consejero presidente sometía a consideración del Consejo el proyecto de presupuesto para su aprobación (CEDF, art. 71, j y k)	Sí (CEDF, art. 60, t)	Sí (CEDF, art. 60, a)
2003a	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sí (art. 60, XXVI)	Sin modificaciones
2003b	Sin modificaciones	Sin modificaciones	La Junta Ejecutiva proponía al Consejo General el ante proyecto de presupuesto (artículo 74 Bis)	Sin modificaciones	Sin modificaciones
2005	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sí (art. 60, XXVII)	Sin modificaciones
2008	Sin modificaciones (artículo 86)	Electo por la Asamblea Legislativa por medio de una convocatoria pública (artículo 89)	La Junta Ejecutiva proponía al Consejo General el ante proyecto de presupuesto (artículo 108, IX)	Sí (art. 95 a, b y c)	Sí (art. 95 a, b y c)
2010	Sin modificaciones (art. 16)	Los Consejeros Electorales serán elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea a propuesta de los Grupos Parlamentarios, previa consulta realizada a instituciones académicas y organizaciones vinculadas con la materia electoral (art. 25)	El consejero presidente sometía a consideración del Consejo el proyecto de presupuesto para su aprobación (art. 35, f, 7)	Sí (art. 35)	Sí (art. 35)



2014	El Instituto Electoral es responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana, gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones de acuerdo a lo previsto en las Leyes Generales, este Código y la Ley de Participación (COIPE art, 20)	Consejo General del INE designará por mayoría de ocho votos al Consejero presidente y a los Consejeros Electorales de los OPLES (COIPE, art. 25; LGIPE art. 101, 1. h)	Es atribución del Consejo General aprobar el Presupuesto de Egresos que proponga el Consejero Presidente para el siguiente ejercicio fiscal; ordenando su remisión al Jefe de Gobierno para que se incluya en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal (COIPE art. 35, VII)	Sí (COIPE art. 35, I)	Sí (COIPE art. 35, I)
------	--	--	---	-----------------------	-----------------------

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

## Anexo 2. Integración del Consejo General del IEDF

Año	Número de consejeros electorales	Entidad nominadora	Entidad que aprueba las propuestas	¿Mayoría especial para el nombramiento?	Duración del cargo	Organismo que puede remover a los consejeros
1999	1 Consejero Presidente y 6 Consejeros electorales (CEDF, art. 55)	Grupos parlamentarios de la ALDF (CEDF, art. 55, I)	ALDF (CEDF, art. 55, I)	2/3 partes de la ALDF y por sorteo si después de tres rondas de votaciones no se llegara a acuerdo (CEDF, art. 55, I)	7 años improrrogables (CEDF, art. 55, II)	No se contemplaba
2003a	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	Sin modificaciones	La ALDF por el voto de las dos terceras partes (art. 57, d)
2003b	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios
2005	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	La ALDF por el voto de las dos terceras partes (art. 57, e)
2008	Sin modificaciones (art. 89)	Sólo menciona que será resultado de una amplia consulta pública (art. 89)	ALDF (art. 89)	Se añadió que fueran electos de manera escalonada y que no pudieran designarse más de cuatro de un mismo género (Artículo 89)	7 años (art. 89)	La ALDF por el voto de las dos terceras partes (art. 92, V)

2010	Sin modificaciones (art. 25)	A propuesta de los Grupos Parlamentarios, previa consulta realizada a instituciones académicas y organizaciones vinculadas con la materia electoral (art. 25)	Asamblea Legislativa (art. 25)	Serán elegidos, de manera escalonada y sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea (art. 25)	7 años sin reelección (art. 25)	Los Consejeros Electorales están sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades. En caso de incurrir en faltas graves se instituiría una Comisión Jurisdiccional para decidir sobre su permanencia, sanción o remoción (no se señala quien deba iniciar este procedimiento) (art. 29)
2014	1 consejero Presidente y 6 Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto (LGIPE art. 99)	El Consejo General del INE emitirá convocatoria pública para cada entidad federativa. La Comisión de Vinculación con los OPLES tendrá a su cargo el proceso de designación. La Comisión presentará al Consejo General del INE una lista de hasta cinco nombres por vacante en la entidad federativa (LGIPE art. 101, a, b y c)	Consejo General del INE (LGIPE art. 101, h)	El Consejo General del INE designará por mayoría de ocho votos a los consejeros electorales de los OPLES, especificando el periodo para el que son designados (LGIPE art. 101, h)	Durarán en su encargo siete años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos (COIPE art. 25)	Podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE art. 102, 2)

Fuente: Elaboración propia con base en los Códigos Electorales del Distrito Federal y LGIPE, 2014

### Anexo 3. Autonomía del IEEM

Año	Ubicación dentro del Estado	Autonomía a) Política	Autonomía b) Financiera	Autonomía c) Jurídica (Reglamenta la ley electoral)	Autonomía d) Administrativa
1995-1996	Organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios (CPELSM, art. 11; CEEM art. 86)	Representación del poder legislativo y consejeros electorales designados por la legislatura; el gobernador propone al presidente del consejo (CEEM; art. 86)	El Consejo General aprueba el anteproyecto de presupuesto de egresos del instituto, elaborado por el presidente del consejo. Una vez aprobado, es puesto a consideración del titular del poder ejecutivo local (CEEM, art. 95 y 96)	Expedir los reglamentos interiores que sean necesarios para el buen funcionamiento de instituto (CEEM, art. 95, I)	Expedir los reglamentos interiores que sean necesarios para el buen funcionamiento de instituto (CEEM, art. 95, I)
1998	Organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto Electoral del Estado de México (CPELSM, art. 11)	Todos los consejeros son propuestos por las fracciones legislativas. Asimismo, desaparecen los consejeros del poder legislativo (CEEM; art. 86).	Sin modificaciones (CEEM, art. 95 XXV)	Expedir el estatuto del servicio profesional electoral y los reglamentos interiores que sean necesarios para el buen funcionamiento de instituto (CEEM, art. 95, I)	Expedir el estatuto del servicio profesional electoral y los reglamentos interiores que sean necesarios para el buen funcionamiento de instituto (CEEM, art. 95, I)
1999	(CPELSM, art. 11; CEEM, art. 85)	Sin modificaciones	Sin modificaciones (CEEM, art. 95 XXX)	Sin modificaciones	Sin modificaciones

2008	Sin modificaciones	Sin modificaciones	(CEEM, art. 95 XXVI)	Expedir los reglamentos interiores, así como los programas, lineamientos y demás disposiciones que sean necesarios para el buen funcionamiento del Instituto (CEEM, art. 95, I)	Expedir los reglamentos interiores, así como los programas, lineamientos y demás disposiciones que sean necesarios para el buen funcionamiento del Instituto (CEEM, art. 95, I)
2010	El IEEM es el organismo público, autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales (CPEM art. 11; CEEM art. 78)	Todos los consejeros electorales serán electos por el voto de las dos terceras partes de la legislatura, previa convocatoria pública y mediante el mecanismo que establezca la Junta de Coordinación Política (CEEM art. 86) En su integración participará el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos (CPEM art. 11)	El Consejo General aprobará el anteproyecto de Presupuesto de Egresos del Instituto, a propuesta del Presidente del Consejo General (CEEM art. 95, XXVI)	El Consejo General tiene la atribución de expedir los reglamentos interiores, los programas, lineamientos y demás disposiciones que sean necesarios para el buen funcionamiento del Instituto (CEE art. 95, I)	El Consejo General tiene la atribución de expedir los reglamentos interiores, los programas, lineamientos y demás disposiciones que sean necesarios para el buen funcionamiento del Instituto (CEE art. 95, I)
2014	La organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de Gobernador, Diputados a la Legislatura del Estado y miembros de Ayuntamientos es una función que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y el Organismo Público Electoral del Estado de México, denominado Instituto Electoral del Estado de México, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios (CPEM art. 11; CEEM art. 168)	Todos los consejeros serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (CPEM art. 11; CEEM art. 176)	(CEEM art. 185 XXXI)	(CEEM art. 185 I)	(CEEM art. 185 I)

Fuente: Elaboración propia con base en los Códigos Electorales del Estado de México y LGIPE, 2014

#### Anexo 4. Integración del Consejo General del IEEM

Año	Número de consejeros electorales	Entidad nominadora	Entidad que aprueba las propuestas	¿Mayoría especial para el nombramiento?	Duración del cargo	Organismo que puede remover a los consejeros
-----	----------------------------------	--------------------	------------------------------------	---	--------------------	--

1995 - 1996	Un presidente; cuatro consejeros del poder legislativo; y seis consejeros electorales (CEEM, art. 86)	El gobernador propone al consejero presidente y los demás son propuestos por las fracciones legislativas (CEEM, art. 86).	La Legislatura del Estado (CEEM, art. 86).	Dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura del Estado (CEEM, art. 86).	Dos procesos electorales, pudiendo ser reelectos hasta por un proceso más (CEEM, art. 89).	A solicitud de la mayoría de los miembros de la legislatura, el Tribunal Electoral determinará la remoción del Presidente del consejo. A solicitud del Presidente del consejo, con el apoyo de al menos seis miembros con voz y voto del consejo, el tribunal determinará la remoción de alguno de los consejeros (CEEM, art. 136).
1998	Un presidente y seis consejeros electorales (CPELSM, art. 11; CEEM, art. 86)	Fracciones legislativas (CPELSM, art. 11; CEEM, art. 86)	Se mantiene igual pero se eleva a rango constitucional (CPELSM, art. 11; CEEM, art. 86)	Se mantiene igual pero se eleva a rango constitucional (CPELSM, art. 11; CEEM, art. 86)	Se mantiene igual pero se eleva a rango constitucional (CPELSM, art. 11; CEEM, art. 86)	Sin modificaciones
1999	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	A solicitud del Presidente del consejo, con el apoyo de al menos cuatro miembros con voz y voto del consejo, el tribunal determinará la remoción de alguno de los consejeros (CEEM, art. 136).
2008	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo cuatro años y podrán ser reelectos hasta por un periodo más (CPELSM, art. 11; CEEM, art. 86, III)	La Legislatura del estado, mediante juicio político (CEEM, art. 136)
2010	Sin cambios	Serán electos previa convocatoria pública y mediante el mecanismo que para tal efecto establezca la Junta de Coordinación Política de la propia Legislatura (CPEM, art. 11; CEEM, art. 86) En su integración participará el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos (CPEM art. 11)	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios	Los consejeros podrán ser removidos del cargo cuando incurran en conductas graves, que sean contrarias a las funciones que este Código les atribuye o a los principios que deben regir el ejercicio de las mismas y los que rigen al servicio público. Para lo cual la Sección de Instrucción y Dictamen de la Legislatura, integrada en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, elaborará dictamen que se someterá a la consideración de la Legislatura erigida en Gran Jurado de Sentencia, bajo las siguientes: a) a solicitud de la mayoría de los miembros de la Legislatura, o del Contralor del Instituto con el apoyo de al menos tres integrantes del Consejo con voz y voto; b) a solicitud de tres integrantes del Pleno del Tribunal, o del Contralor del Tribunal con el apoyo de al menos dos magistrados (CEEM art. 347).

2014	Un consejero presidente y seis consejeros electorales (CEEM art. 176)	Designados por el Consejo General del INE (CEEM art. 176)	Designados por el Consejo General del INE (CEEM art. 176)	Consejo General del INE designará por mayoría de ocho votos al Consejero presidente y a los Consejeros Electorales de los OPLES (LGIPE art. 101, 1. h)	Los consejeros electorales, así como el Consejero Presidente del Consejo General, durarán en su encargo siete años (CEEM art. 179)	La remoción requerirá de ocho votos del Consejo General del Instituto, por alguna de las siguientes conductas graves: a) Realizar conductas que atenten contra la independencia e imparcialidad de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros; b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar; c) Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos; d) Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes; e) Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo; f) Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo, y g) Violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el Instituto en términos de la Base V, Apartado B), inciso a), numeral 5 del artículo 41 de la Constitución. Para los efectos de este inciso se considera violación grave, aquella que dañe los principios rectores de la elección de que se trate (CEEM art. 102 y 103)
------	---	---	---	--	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en los Códigos Electorales del Estado de México y LGIPE, 2014

#### Anexo 5. Autonomía del IEEG

Año	Ubicación dentro del Estado	Autonomía a) Política	Autonomía b) Financiera	Autonomía c) Jurídica (Reglamenta la ley electoral)	Autonomía d) Administrativa
1994	Órgano público autónomo, dotado de independencia funcional, de carácter permanente, con personalidad jurídica, patrimonio propio y facultad reglamentaria, al que corresponde el ejercicio de la función estatal de organizar los procesos electorales (CEEG art. 46)	El Consejo General estaba integrado por un representante del Poder Ejecutivo, cuatro representantes del Poder Legislativo, cinco Consejeros Ciudadanos propietarios y dos supernumerarios, un secretario, representantes de los partidos políticos con registro que participaran en la elección y el Secretario Ejecutivo (CEEG art. 52).	Formular y aprobar su anteproyecto de presupuesto de egresos para su incorporación al proyecto anual de presupuesto de egresos del estado (CEEG art. 63, IV).	(CEEG art. 46)	(CEEG art. 46)
1999	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo. Ya no se mencionaba al secretario ejecutivo, solo al secretario del Consejo, y se señalaba que los consejeros ciudadanos supernumerarios entrarán en funciones para suplir las faltas temporales y definitivas de los propietarios	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido

2002	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido
2008	Sin cambios en artículo y contenido	Se modificó la propuesta de los consejeros ciudadanos como sigue: en la integración del Consejo serán electos tres consejeros ciudadanos propietarios a propuesta del grupo parlamentario que tenga mayor número de diputados, uno a propuesta de la primera minoría y otro, a propuesta de los demás grupos parlamentarios y representaciones parlamentarias, representados en el Congreso del estado. Los consejeros supernumerarios serán electos uno a propuesta del grupo parlamentario mayoritario y otro a propuesta de la primera minoría (art. 56)	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido
2010	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido
2011	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido
2015	El Instituto Estatal estará dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución Federal, la Constitución del Estado y esta Ley (artículo 77)	El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Estatal serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional, por un periodo de siete años, conforme al procedimiento previsto por la Ley General (artículo 83)	Es facultad del Consejo General Formular y aprobar su anteproyecto de presupuesto de egresos, para su incorporación al proyecto anual de presupuesto de egresos del Estado (artículo 92, V)	El Consejo General tiene la facultad de dictar normas y previsiones destinadas a hacer efectivas las disposiciones de esta Ley (artículo 92, II)	El Consejo General tiene la facultad de dictar normas y previsiones destinadas a hacer efectivas las disposiciones de esta Ley (artículo 92, II)

Fuente: Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Guanajuato y LGIPE, 2014

#### Anexo 6. Integración del Consejo General del IEEG

Año	Número de consejeros electorales	Entidad nominadora	Entidad que aprueba las propuestas	¿Mayoría especial para el nombramiento?	Duración del cargo	Organismo que puede remover a los consejeros
-----	----------------------------------	--------------------	------------------------------------	---	--------------------	--

1994	Cinco consejeros ciudadanos, cuatro representantes del Poder Legislativo y uno del Ejecutivo (CEEG art. 52)	Los consejeros ciudadanos serán propuestos, tres por los grupos parlamentarios del Congreso del estado (podrán proponer hasta tres nombres cada grupo y en la integración solo podrán elegirse dos del mismo partido como máximo) y los dos restantes así como los supernumerarios a propuesta del Ejecutivo estatal (CEEG art. 56)	Congreso del estado (CEEG art. 56)	Dos terceras partes del Congreso local (CEEG art. 56)	4 años y podrán ser ratificados en su nombramiento (CEEG art. 57)	Una comisión de justicia del Consejo General del instituto. Integrada por representantes del Poder Legislativo y ejecutivo acreditados ante el órgano electoral estatal y por los rectores de las tres universidades con mayor número de alumnos en la entidad. (CEEG art. 379) Son causas de remoción: I. La violación sistemática y reiterada de las disposiciones de este código; II. Cuando se compruebe que no cumple los requisitos que se exige para el cargo; III. Incurrir en falta de probidad o en conducta reiterada que atente contra los principios señalados en el art. 45 de este código; IV. La declaratoria de procedencia que dicte en su contra el Congreso del Estado y, V. La inobservancia de lo previsto en el art. 345 y 346 de este código (CEEG art. 376)
1999	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido
2002	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Se añade que podrán ser ratificados en su nombramiento por una sola ocasión (CEEG art. 57)	Sin cambios en artículo y contenido
2008	Sin cambios en artículo y contenido	Se modificó la propuesta de los consejeros ciudadanos como sigue: en la integración del Consejo serán electos tres consejeros ciudadanos propietarios a propuesta del grupo parlamentario que tenga mayor número de diputados, uno a propuesta de la primera minoría y otro, a propuesta de los demás grupos parlamentarios y representaciones parlamentarias, representados en el Congreso del estado. Los consejeros supernumerarios serán electos uno a propuesta del grupo parlamentario mayoritario y otro a propuesta de la primera minoría (art. 56)	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	El artículo 378 establece que serían los ciudadanos, partidos políticos y órganos electorales los facultados para presentar solicitudes de remoción.
2010	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido
2011	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	Sin cambios en artículo y contenido	

2015	El Consejo General estará integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional y estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz (artículo 82)	El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Estatal serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional, por un periodo de siete años, conforme al procedimiento previsto por la Ley General (artículo 83)	Designados por el Consejo General del Instituto Nacional (artículo 83)	El Consejo General del INE designará por mayoría de ocho votos al Consejero presidente y a los Consejeros Electorales de los OPLES (LGIPE art. 101, 1. h)	7 años (artículo 83)	Los Consejeros Electorales de los OPLES podrán ser removidos por el Consejo General del INE, por incurrir en alguna de las siguientes causas graves: a) Realizar conductas que atenten contra la independencia e imparcialidad de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros; b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar; c) Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos; d) Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes; e) Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo; f) Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo, y g) Violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el Instituto en términos de la Base V, Apartado B), inciso a), numeral 5 del artículo 41 de la Constitución. Para los efectos de este inciso se considera violación grave, aquella que dañe los principios rectores de la elección de que se trate.
------	--	--	--	---	----------------------	---

Fuente: Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Guanajuato y LGIPE, 2014