



ER
**CONCURSO
NACIONAL DE
ENSAYO POLÍTICO**

5^o. Lugar

***Los órganos electorales y los
problemas de su autonomía.
Parcialidad o imparcialidad en el desempeño
de cinco Institutos Electorales Locales.***

ANTONIO FAUSTINO TORRES
VOLTAIRE



INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL

Introducción

En 2019 Morena, el partido en el gobierno federal, propuso eliminar a los institutos electorales locales bajo una justificación de índole económica: la “austeridad republicana”. Con el objetivo de reducir gastos y enfocarlos a otras áreas más importantes para las políticas del gobierno federal.

En la iniciativa se sostenía que el Instituto Nacional Electoral (INE) es capaz de llevar a cabo de manera eficiente las tareas que realizan los OPLES (Gaceta Parlamentaria, 7 de marzo de 2019, p. 5). Las estructuras que reemplazarían a los OPLES serían Consejo Locales en cada estado integrados al INE, cuyos miembros se designarían por la Cámara de Diputados (Gaceta Parlamentaria, 7 de marzo de 2019, p. 7). Sin embargo, en dicho documento no se realiza un análisis de cómo se transitará de un sistema federalizado a uno centralizado sin gastar más recursos ni tampoco por qué serían más confiables en cuanto a la imparcialidad los Consejos del INE que reemplazarían a los OPLES.

Precisamente, debido a que se ha estudiado muy poco para comprobar y sustentar la hipótesis de la ausencia de autonomía de los institutos electorales locales en este trabajo realizamos un estudio diacrónico a cinco casos que se caracterizan por el predominio de un partido político, en donde se revisan las asignaciones de diputados de representación proporcional (RP) para identificar la imparcialidad o la parcialidad en la repartición de curules.

Seleccionamos la facultad de asignación de diputados de RP debido a la pugna inter partidista para obtener el mayor número posible, lo cual implica el cabildeo y, probablemente, presiones por parte de los gobiernos. Es decir, la asignación es un momento relevante para analizar la independencia e imparcialidad de los Consejos Generales de sendos institutos.

Con base en lo anterior, se analizan cinco casos de órganos electorales locales insertos en estados con predominio de un partido político para evaluar su imparcialidad.

Asignaciones de RP en los Consejos Generales

Ahora, entiendo la discusión en el plano que se está colocando en la mesa. Sé que nada divide más a los partidos políticos que la asignación de curules. (Villareal Martínez, Acta IEEM, 2012 p. 53).

La asignación de diputados de RP es una de las funciones más importantes que realizan los institutos electorales, debido a que pueden consolidar mayorías y especialmente favorecer gobiernos unificados.

El principio de representación proporcional se caracteriza por su efecto “compensatorio” al “proteger la expresión electoral cuantitativa de las minorías políticas y garantizar su participación en la integración del órgano legislativo, según su representatividad” (Voz “Representación proporcional”, glosario). Cabe decir que en el sistema electoral mexicano existe un sistema que combina la mayoría con la representación proporcional y de ahí la relevancia de la asignación de éstos últimos por los órganos electorales.

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

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

Ahora bien, para evaluar dichos procedimientos resulta útil considerar si los acuerdos de sendos órganos electorales son confirmados o revocados en las instancias jurisdiccionales: los Tribunales local y Federal. Las decisiones que son confirmadas sugieren que son realizadas con criterios imparciales de modo que

superan las impugnaciones, por el contrario si son modificados de fondo o en parte, podrían significar procedimientos tendientes a favorecer a algún partido.

Con base en el análisis de las actas de sesiones de los Consejos Generales de los institutos electorales locales -obtenidas mediante solicitudes de información y revisión de las páginas electrónicas- nos enfocaremos en cinco institutos electorales enclavados en contextos de hegemonías de partidos políticos: el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), con un gobierno perredista de 1997 a 2018; el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) e Instituto Electoral Veracruzano (IEV), ambos con gobierno priista (éste último hasta 2016) y el Instituto Electoral de Guanajuato así como el Instituto Electoral de Baja California con gobierno panista (este último hasta 2018).

En cada caso se estudian las asignaciones de diputados de RP que han realizado desde su surgimiento hasta 2019, poniendo énfasis en dos tipos de asignaciones: a favor del partido en el gobierno y en contra del partido en el gobierno, como se muestra en el cuadro 1 del anexo.

a) A favor del partido en el gobierno

- *Instituto Electoral del Distrito Federal, 2000*

La asignación de diputados por el principio de RP no se sometió a votación, lo cual fue señalado por la consejera Rosa María Mirón: “yo extraño el hecho de que no haya un acuerdo aquí, en este punto. Esto es, esta asignación se está poniendo a consideración de este Consejo General o es un informe. [...] Al no haber votación, evidentemente no es el Consejo General, quien estaría aprobando esta asignación” (Acta del Consejo General del IEDF, del 5 de julio de 2000, p. 57).

Cabe decir que en la exposición de motivos los consejeros: Leonardo Valdés, Mirón Lince, Rodrigo Morales, Rubén Lara y Javier Santiago se pronunciaron por aplicar la normatividad que daría lugar a la aplicación de la llamada “cláusula de gobernabilidad” a favor de la coalición “Alianza por el cambio” conformada por el PAN-PVEM, misma que no pudo ser votada aunque el Secretario Ejecutivo al final de la sesión señaló que (Acta 5 julio 2000, p. 94):

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

Dicha asignación no tuvo votación de los consejeros electorales, quienes estaban en general a favor de asignar la cláusula de gobernabilidad a la coalición PAN-PVEM. No obstante, esta integración fue impugnada por los partidos mencionados ante el TEPJF que “decidió revocar la cláusula de gobernabilidad que el instituto y el Tribunal electorales del Distrito Federal habían otorgado a la Alianza por el Cambio, y reasignó 26 diputaciones, mediante la fórmula de representación proporcional pura, con lo cual el PRI obtiene 11 curules más” (Romero Sánchez, 2000, p. 24).

La resolución se produjo de acuerdo con la opinión del magistrado del TEPJF José Luis de la Peza quien señaló que “no estaba de acuerdo con el proyecto presentado, por lo que se sumaba a la propuesta de revocar la cláusula de gobernabilidad y hacer la distribución con base en un esquema de representación pura, es decir, tantos diputados como porcentaje de la votación total hubiesen alcanzado” (Romero Sánchez, 2000, p. 24).

Lo anterior, dejó al IEDF en una condición de vulnerabilidad primero al no votarse la resolución de asignación de diputados de RP y segundo al interpretar que los diputados de la coalición deberían tomarse de manera separada y no como un solo partido como lo consideraba la ley electoral y como fue

fundamentado en el dictamen razonado de los consejeros electorales en la respectiva sesión del Consejo.

Es decir, de haberse llevado a cabo la asignación de diputados de RP de acuerdo a la ley electoral vigente, la coalición PAN-PVEM hubiera conformado la mayoría al interior de la ALDF. Sin embargo en la resolución del TEPJF el beneficiado fue el PRI quien obtuvo 11 diputados de RP (Romero Sánchez, 2000, p. 24):

En forma sorpresiva, con cinco votos a favor y dos en contra, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación decidió revocar la cláusula de gobernabilidad que el Instituto y el Tribunal electorales del Distrito Federal habían otorgado a la Alianza por el Cambio, y reasignó 26 diputaciones, mediante la fórmula de representación proporcional pura, con lo cual el PRI obtiene 11 curules más.

Es decir, el PRD tendría la mayoría en la ALDF de acuerdo a la resolución del TEPJF, con un total de 19 diputados, el PAN se quedó con 17 y el PRI con 16. A continuación presentamos la asignación antes y después de la resolución del TEPJF (ver cuadro 2 del anexo).

- *Instituto Electoral del Distrito Federal, 2012*

En 2012 se puso de nuevo sobre la mesa el tema de la cláusula de gobernabilidad. En la votación de los consejeros del IEDF hubo una decisión mayoritaria a favor de la aplicación de la cláusula, únicamente la consejera Carla Humphrey Jordán votó en contra de dicha asignación de diputados por el principio de representación proporcional (Acta, IEDF 7 de julio 2012). Con lo cual se aprobó la asignación siguiente: PAN 10, PRI 9, PRD 2, PVEM 2, MC 1, NA 2 (Acuerdo, IEDF 7 de julio de 2012, p. 45).

Esta distribución, no obstante, fue modificada por el TEPJF en cuya resolución expuso (Expediente SDF-JRC-138/2012, 11 de septiembre de 2012):

[...] Ninguno de los partidos políticos aludidos participó, ni podría obtener por sí mismo el mayor número de las constancias de mayoría, y dado que la repartición que se haga por virtud del convenio es artificial, no pueden tomarse como constancias de mayoría que pertenezcan a un partido en lo individual con fines de aplicación de la cláusula.

Lo anterior dio lugar a que el PRD perdiera la mayoría al retirársele los dos diputados por el principio de RP, los cuales fueron reasignados: uno para el PAN y otro para el partido Movimiento Ciudadano (Expediente SDF-JRC-138/2012, del 11 de septiembre de 2012).

- *Instituto Electoral del Estado de México, 1996*

En la asignación de noviembre de 1996 de acuerdo con Arzuaga y Vivero, “la interpretación hecha por el Consejo General respondió de manera lineal a los intereses inmediatos del partido en el poder y, en contra de lo sugerido por su presidente, asignaba diputados de representación proporcional de tal manera que garantizaba la mayoría priista en la legislatura local” (2008, p. 485). La asignación realizada por el CG del IEEM quedó como sigue: PAN 10, PRI 8, PRD 7, Partido Cardenista 1, PVEM 2, PT 2 (Acta IEEM, 25 de noviembre de 1996, p. 61).

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

Los resultados de asignación que arrojó el IEEM fueron ampliamente cuestionados por la oposición quien consideraba que el PRI no merecía diputados de RP por haber ganado 30 diputados en la elección de mayoría.

Los partidos PAN y PRD impugnaron ante el TEEM la asignación y dicha instancia decidió por unanimidad revocar la decisión del órgano administrativo y le quitó los ocho diputados de Representación Proporcional que le habían asignado. Luego de una amplia argumentación para validar el acuerdo propuesto, los

integrantes del Tribunal coincidieron que la hipótesis legal aplicable para la asignación de diputados plurinominales es la contenida en la fracción IV del artículo 265 del Código Electoral del Estado de México. Los diputados de RP de cada partido se asignarían con base en la votación obtenida, tomando en cuenta el cien por ciento de la Legislatura y no únicamente a los 30 plurinominales como lo hizo el IEEM.

Durante la sesión del Tribunal, y al razonar su voto, el magistrado Jesús Castillo advirtió que la interpretación de la ley no puede quedar al libre arbitrio de una autoridad aun cuando se haya apoyado en opiniones doctorantes de famosos juristas del derecho electoral. Así lo expresó el magistrado (Recurso de apelación emitido por el TEEM el dos de diciembre de 1996) (ver cuadro 3 del anexo):

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

- *Instituto Electoral del Estado de México, 2003*

En la reforma electoral de 2002 se estableció en el segundo numeral del artículo 265, que el CG debía establecer el porcentaje de la votación válida que le corresponda a cada partido, independientemente de haber postulado candidaturas comunes o haber integrado alguna coalición.

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

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

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

El representante del PT cuestionó la distribución de diputados de RP específicamente en el tema de la coalición PRI-PVEM (Acta, IEEM 2003, p. 48):

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

El acuerdo fue aprobado por unanimidad (Acta, IEEM 2003, p. 114) aunque en la sesión el consejero Miguel Ángel Juárez Franco comentó que estaba en contra y que emitiría un “voto particular” en el que destacaba la inexactitud de la aplicación del “resto mayor” (Acta, IEEM 2003, p. 118).

El mencionado acuerdo del IEEM fue impugnado ante el TEPJF por Alberto Martín Saavedra Rodríguez, lo cual cambió el número de diputados asignados: uno más al PAN y uno menos al PVEM.

El razonamiento que el Tribunal Federal en la materia esgrimió que de acuerdo con la legislación local, la asignación se realizaría considerando la votación de cada partido en lo individual. Si bien la coalición que conformaron los

partidos en cuestión impedía en principio especificarlo, consideró oportuno el tomar en cuenta la votación hipotética derivada del porcentaje asentado en el convenio de coalición, como lo hiciera el IEEM (ver cuadro 4 del anexo).

- *Instituto Electoral del Estado de México, 2006*

En la asignación de diputados de 2006 el Partido de la Revolución Democrática impugnó el derecho a ser la primera minoría fundada en el Convenio de coalición que estableció con PT. Lo anterior probablemente como una respuesta al Convenio que establecieron PRI y PVEM en las elecciones para integrar el Congreso mexiquense de 2003.

De acuerdo con el PRD, le corresponderían 22 diputaciones basados el convenio de coalición con el PT, el partido de la Revolución Democrática acusó al gobierno del Estado de México de “manipular la autoridad electoral para que no se convirtiera en la primera fuerza política de la entidad” (Macedo González, 2006, p. 4A).

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

De acuerdo con la opinión del consejero presidente, José Núñez Castañeda, en dicho Convenio de coalición no existía un señalamiento sobre cómo asignar las diputaciones de representación proporcional ni tampoco consideración sobre el asunto de los de primera minoría. Por lo cual el proyecto de acuerdo no podía otorgar un número mayor de diputados por dicho principio al

PRD puesto que no había un acuerdo sobre ello con el PT a quien también se le asignaron los correspondientes escaños (Acta IEEM, 26 abril 2006, p. 137).

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

- *Instituto Electoral del Estado de México, 2009*

De acuerdo con el representante del PRD hubo una asignación inadecuada de los escaños de RP, toda vez que la coalición del partido en el gobierno –PRI, PVEM, NA y PS- obtuvo un número de curules que les permitiría tener con el 47.32 por ciento de la votación emitida, el 65.3 por ciento del Congreso local (Acta IEEM, 15 julio 2009, p. 125). Además criticó que se le asigne el mismo número de diputados al PRD que a Nueva Alianza que no obtuvo ni siquiera el 1.5 por ciento de la votación, lo cual es uno de los requisitos que establece la legislación local para acceder a escaños por dicho principio.

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

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

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

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

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

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

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

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

La asignación quedó como sigue: PAN 10, PRI 0, PRD 5, PT 3, PVEM 3, Convergencia 3, NA 5, PSD 1 (Acta IEEM, 15 julio 2009, p. 23). El acuerdo fue aprobado por cuatro votos a favor y tres en contra (Acta IEEM, 15 julio 2009, p. 183), cabe señalar que esta asignación no fue impugnada en el plano federal.

- *Instituto Electoral Veracruzano, 2004*

En la sesión de asignación de diputados de RP de 2004 del Consejo General del IEV, la consejera Yolanda Olivares Pérez señaló su extrañamiento e inconformidad con el procedimiento (Acta IEV, 2004, p. 4):

En primer lugar quiero manifestar mi desacuerdo en que en el cuerpo del proyecto se haga referencia al decreto número 881 de interpretación auténtica de ley aprobado en el Congreso del Estado de Veracruz el día 16 de octubre del 2004.

En el mismo sentido el representante del PAN criticó esta asignación (Acta IEV, 2004, p. 5):

[...] En cuanto hace a lo que mencionaba hace unos segundos la consejera Yolanda Olivares, es desde luego... era previsible que la “chicanada” que pretende hacer este pues ya no sé si el Instituto, el Congreso o la Sala o las tres, por el cual se está agregando dentro de los considerandos una supuesta interpretación auténtica, dice en la fracción número veinte.

Mientras que el representante de la Alianza Fidelidad por Veracruz (PRI-PVEM-PRV) apoyó el procedimiento (Acta IEV, 2004, p. 6):

La interpretación del Congreso es correcta y corresponde a la competencia del Poder Legislativo que emana de la Constitución Política de Veracruz. No contraviene ni se opone a ninguna otra norma de rango superior, similar o diverso, y debe obligar a todo el mundo, [...] no constituye una decisión autoritaria del Congreso, ya que en este asunto se pronunció al ejercer una facultad que ya con anterioridad el Congreso había ejercido con la casi unanimidad de todos los partidos de los miembros del Congreso.

El siguiente en tomar la palabra fue Amado Jesús Cruz Malpica, representante de Alianza Unidos por Veracruz (PRD-PT-Convergencia): “Me parece que es otra discusión de fondo, lo que en realidad están peleando Acción Nacional y Fidelidad

por Veracruz, es a ver quién es minoría en términos de la legislación electoral; no están peleando la mayoría; incomoda la mayoría ahora”.

Mientras que el consejero Raúl Francisco Moreno Morales tomó la palabra para señalar (Acta IEV, 2004, p. 5):

Así como existe la cláusula de gobernabilidad, ésta sería una cláusula de ingobernabilidad. No encontré elementos que me permitiera desconocer esta disposición constitucional. Y en su caso lo que nos queda es aplicar esta restricción con los efectos que ello conlleva.

La última intervención la realizó el representante de Unidos por Veracruz (PRD-PT-Convergencia), en tercera ronda, Amado de Jesús Cruz Malpica, quien señaló lo peculiar de dicha sesión (Acta IEV, 2004, p. 5):

Tarde pero salió. Finalmente voy a poner a lado del librero de los poemas de Juana de Asbaje, la versión estenográfica de esta Sesión, donde el PAN y Fidelidad por Veracruz quieren que se haga la voluntad del señor en la vacas del vecino. Nadie quiere ser mayoría.

Después de los comentarios vertidos tanto por consejeros como por representantes de partidos, el consejero presidente instruyó al secretario tomar la votación, la cual fue, 3 a favor: Enrique Becerra Zamudio, Cirila Berger Martínez, Salvador Martínez y Martínez y 2 en contra Yolanda Olivares Pérez, y Raúl Francisco Moreno Morales.

El 17 de octubre de 2004, se aprobó el proyecto de acuerdo que se sometió a votación. Sin embargo, esta asignación fue modificada por la acción de inconstitucionalidad por la aplicación de una reforma electoral que no cumplió con los procedimientos adecuados y posteriormente fue declarada ilegal (Acción de Inconstitucionalidad, SCJN 29 diciembre 2004) (ver cuadro 5 del anexo).

- *Instituto Estatal Electoral Baja California, 2010*

En la sesión de asignación hubo un tema que resultó central en la discusión de representantes y consejeros electorales sobre a la pérdida de los resultados electorales del Distrito XII, lo cual en principio se intentó ocultar y posteriormente

se quiso enmendar el error con información nueva y finalmente se dio a conocer que no tenían certeza sobre la información.

En ese sentido, el consejero presidente comentó que (Acta IEEBC, 3 agosto 2010, p. 11):

[...] lo que aquí ha quedado demostrado es la incompetencia del Instituto Estatal Electoral, para poder llevar a buen puerto una decisión fundamental que los ciudadanos emitieron el pasado cuatro de julio, durante muchos meses hemos venido señalando una serie de inconsistencias que nosotros dijimos con toda antelación, que nos podrían llevar a un callejón sin salida.

En un tono irónico, el representante del PRD consideró que era un error pensar que no hubiera repercusión por el hecho y que pasara desapercibido: [...] “es increíble que nos digan que ya ni modo, entonces yo pregunto si eso da certeza a este instituto” (Acta IEEBC, 3 agosto 2010, p. 18). En el mismo sentido, lamentó que se quisiera dejar la responsabilidad a los miembros de la mesa de casilla, especialmente al presidente, y además consideró necesaria la renuncia de los miembros de la comisión de Régimen y Partidos Políticos quienes tuvieron la responsabilidad de realizar el cómputo de la elección de diputados de RP (Acta IEEBC, 3 agosto 2010, p. 13).

De acuerdo con Víctor Espinoza (2018, p. 207):

[...] en una evidente ilegalidad, al momento de llenar el Acta de Cómputo Distrital en el Consejo del distrito XII, ésta fue alterada, agregándole 55 votos a favor de Raymundo Vega Andrade, candidato del PAN, con lo cual se incrementaba el porcentaje y quedaba fuera de la asignación de diputados de representación proporcional la profesora Galarza Villarino (candidata del PANAL en el distrito XIII, de la coalición PAN/PANAL/PES).

Ante lo cual el Consejo General avaló este “error aritmético” alegando que el plazo para impugnaciones había vencido y que era imposible corregirlo. Con lo anterior se otorgó la curul al panista Raymundo Vega.

La distribución de diputados fue la siguiente: Coalición “Alianza por Baja California”, 5 diputaciones; Coalición “Por un Gobierno Responsable”, con 1 diputación; Partido de la Revolución Democrática, con 1 diputación; Coalición “Por la Reconstrucción de Baja California”, 1 diputación, y Partido Estatal de Baja California, 1 diputación. El acuerdo fue aprobado por cinco votos a favor y una

abstención de Humberto Hernández Soto y uno en contra de Marina del Pilar Olmeda García (Acta IEEBC, 3 de agosto 2010, p. 25).

Dicha decisión del CG mostró un “empecinamiento por favorecer al PAN que solo puede ser explicado por los compromisos partidistas de los consejeros”. Este comportamiento anormal fue expuesto luego de que el PANAL impugnara la decisión ante el Tribunal de Justicia Electoral quien resolvió en favor de la profesora Galarza Villarino por unanimidad. La magistrada presidenta de dicho tribunal señaló que: “había un error evidente de 55 votos” (Víctor Espinoza, 2018, p. 206).

b) En contra del partido en el gobierno

Asignación de diputados IEEG, 1997

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

La asignación de diputados fue aprobada por unanimidad (Acta IEEG, 1997, p. 5). La distribución quedó del siguiente modo: PRI 4, PRD 2, PT 1, PVEM 1 y PDM 1. Es decir, 9 de RP y 22 de mayoría. Sin embargo esta decisión fue apelada en el Tribunal Electoral, quien extendió el número de plurinominales al mayor posible y con ello permitió al PAN acceder a 2 diputaciones (ver cuadro 6 del anexo).

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

- Asignación del IEDF, 2003

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

En la sesión de Consejo General de IEDF se discutió en primera instancia dicha aplicación y resolvió por mayoría: 5 votos a favor y 2 en contra (Juan Francisco Reyes del Campillo y Leonardo Valdés Zurita) (Acta IEDF, 9 de julio de 2003, p. 61) que el PRD no tenía derecho a diputados de RP pues sus triunfos por el principio de MR le daban mayoría en la ALDF y en caso de asignarle diputados de MR significaría una “sobrerrepresentación de quince puntos porcentuales, distorsionando en demasía la voluntad popular, no debiendo pasar por alto que un proceder distinto del considerado en el proyecto de acuerdo, implicaría minusvalorar los votos emitidos a favor de la oposición [...]”(Acta IEDF, 9 de julio de 2003, p. 5).

Juan Francisco Reyes del Campillo señaló que “desde siempre en el cuerpo legislativo hubo derecho a participar en la asignación de RP por parte del partido mayoritario [...] es muy grave, además de ilegal, pretender no asignarle curules de RP al partido mayoritario, por el simple prurito de que ya tenía muchas [...]”(Acta IEDF, 9 de julio de 2003, p. 18).

Mientras que Leonardo Valdés Zurita consideró que “si se aplicaba con exactitud el artículo 13, se daban los resultados algo aproximados [a los 41 diputados que se sugería luego de asignarle 4 de RP al PRD] pero en el segundo escenario me parece que había una imprecisión, una interpretación inadecuada de la legislación vigente” (Acta IEDF, 9 de julio de 2003, p. 22). Consecuente con su posición, entregó una propuesta alternativa de asignación de diputados la cual se sometió a consideración y fue desechada por el Consejo General por 5 votos en contra y dos a favor (el del Valdez Zurita y el de Juan Reyes del Campillo).

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

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

De modo que “el TEDF no encontraba una prohibición expresa que impidiera a un partido participar de la asignación de diputados de RP, en tanto cumplía con todos los requisitos y teniendo como restricción expresa sólo llegar el tope de 63% como lo marca el art. 37 del Estatuto de Gobierno, regla que se coloca por encima de las propias disposiciones del CEDF” (Alarcón Olguín, 2014, p. 104) (ver cuadro 7 del anexo).

De acuerdo con Alarcón Olguín hubo una discrepancia en lo concerniente a interpretaciones de la legislación, sin embargo no deja de ser cuestionable el peso de la hegemonía perredista.

A manera de conclusión

A lo largo del periodo de análisis se estudiaron 40 asignaciones: 7 del IEDF (2000 al 2018), 8 del IEEM (de 1996 a 2018), 8 del IEEG (de 1997 a 2018), 8 del IEV (de 1995 a 2018) e IEBC 9 de 1995 a 2019, como se muestra en los cuadros 8 al 12 del anexo.

De lo anterior se pudieron identificar 8 casos de asignación a favor del partido en el poder y 2 de asignaciones en contra del mismo, es decir, hubo una mayoría de episodios en los cuales los institutos electorales estatales los beneficiaron. No obstante, en los restantes 30 casos no se pudo distinguir el beneficio o perjuicio a un partido. Es de destacar el caso del IEEG pues solo se identificó un caso de asignación que se hizo contra el partido en el gobierno (1997).

Por otra parte, el que tuvo más casos de asignación a favor del partido en el poder fue el IEEM, destaca la de 1996 debido a que la instancia jurisdiccional lo acusó de beneficiar al PRI, además de que no se atendió el tema de los convenios de coalición que se produjeron en 2003, 2006 y 2009 para beneficiar al PRI.

El segundo con más casos fue el IEDF, que en el 2000 no votó el acuerdo con el que se inaplicó la cláusula de gobernabilidad a favor del PAN-PVEM. Mientras que en el 2012 si la aplicó para favorecer al PRD. Lo cual manifiesta la influencia del PRD en el órgano electoral de manera que puede evitar que se beneficie a la oposición y conseguir el mayor beneficio posible presionando para conseguirlo.

Los últimos dos casos son los más graves en cuanto a la parcialidad pues en el caso del IEV 2004, se intentó realizar una distribución *ad hoc* para beneficio del PRI luego de que emitieran una legislación que contemplaba la “interpretación auténtica” relativa a quien sería el partido mayoritario. En este sentido, si bien fue el Congreso quien emitió dicha interpretación, el CG pudo no haber aplicado la disposición por atentar contra el proceso legislativo.

Mientras que el Instituto Electoral de Baja California en 2010 inventó datos de un acta extraviada. Lo cual constituye un delito grave pues entre sus valores está el de ofrecer certeza en los resultados y al intentar ocultar el incidente afectaron la elección para beneficiar al PAN, como se relató más arriba.

Por otra parte, los dos casos en que se asignó contra el partido mayoritario fueron: IEEG en 1997 cuando el CG decidió no otorgarle diputaciones de RP al PAN pues había obtenido triunfos por el principio de mayoría que se lo impedían, sin embargo, luego de impugnarlo en el ámbito jurisdiccional cambiaron la repartición.

El segundo caso fue: IEDF 2003 en el cual la asignación dejó sin diputados de RP al PRD por ser el partido mayoritario, no obstante, en la instancia jurisdiccional local otra interpretación permitió que dicho partido accediera a 4 diputaciones. Lo cual muestra la presión que el partido mayoritario realiza tanto en la instancia administrativa como la jurisdiccional para obtener más escaños.

Si bien, hubo mayor número de asignaciones sin un sentido claro de beneficio o perjuicio del partido en el poder, lo cierto es que la autonomía se transgrede con un solo caso, pues daña la confianza de la ciudadanía en los órganos electorales. Como lo expresara el entonces consejero presidente del IFE, José Woldenberg, “la credibilidad es un proceso en el que se avanza muy lento, micra a micra, mientras que la desconfianza en cambio, ocurre de golpe e implica retrocesos de kilómetros”.

En este ensayo constatamos que los órganos electorales locales presentaron serias deficiencias en materia de imparcialidad, pues si bien existen contextos de hegemonía política, lo cierto es que los consejeros electorales son responsables de votar y aprobar los acuerdos. Por lo cual, su trabajo no ha sido lo suficientemente profesional en los casos expuestos, sin embargo, no hubo mecanismos (antes de la reforma de 2014) para sancionar y destituir, en su caso, por la negligencia en su encargo (particularmente para lo grave del caso del IEEBC 2010).

Finalmente, resulta importante señalar que a partir de 2014, cuando se establecen los Organismos Públicos Locales, no se registró algún caso de asignación cuestionada con base en los parámetros mencionados. Por lo cual, se puede considerar que hubo un efecto favorable al funcionamiento imparcial de dichos organismos.