

# Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2015

Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara

Alfonso Durazo Montaña

Adrián Gimete-Welsh

Juan Romero Tenorio

*Coordinadores*



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

**MAPorrúa**  
librero-editor • México

*A*nálisis y perspectivas  
de la reforma  
política para el  
proceso electoral  
2014-2015



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Dip. SILVANO AUREOLES CONEJO  
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA  
*Presidente*

Dip. MANLIO FABIO BELTRONES RIVERA  
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Dip. LUIS ALBERTO VILLARREAL GARCÍA  
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Dip. ARTURO ESCOBAR Y VEGA  
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Dip. ALBERTO ANAYA GUTIÉRREZ  
PARTIDO DEL TRABAJO

Dip. RICARDO MONREAL ÁVILA  
MOVIMIENTO CIUDADANO

Dip. MARÍA SANJUANA CERDA FRANCO  
PARTIDO NUEVA ALIANZA

---

Mtro. MAURICIO FARAH GEBARA  
*Secretario General*

Lic. JUAN CARLOS DELGADILLO SALAS  
*Secretario de Servicios Parlamentarios*

Lic. FRANCISCO DE JESÚS DE SILVA RUIZ  
*Secretario de Servicios Administrativos y Financieros*

C.P. ALFREDO WONG CASTAÑEDA  
*Contralor Interno*

*A*nálisis y perspectivas  
de la reforma  
política para el  
proceso electoral  
2014-2015

Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara  
Alfonso Durazo Montaña  
Adrián Gimete-Welsh  
Juan Romero Tenorio  
*Coordinadores*



MÉXICO

**MAPorrúa**  
librero-editor • México

2014

Coeditores de la presente edición

CÁMARA DE DIPUTADOS LXII LEGISLATURA

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, mayo del año 2014

Cada uno de los autores conservan para sí,  
los derechos morales de su texto.

© 2014

Por características tipográficas y de diseño editorial

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN 978-607-401-817-2

Ilustración de portada:

DANIEL NIERMAN

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de GEMAPORRÚA, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

LIBRO IMPRESO SOBRE PAPEL DE FABRICACIÓN ECOLÓGICA CON BULK A 80 GRAMOS

[www.maporrúa.com.mx](http://www.maporrúa.com.mx)

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

# Prefacio.

## Juego anunciado en la legislación electoral

Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara\*

Juan Romero Tenorio\*\*

El 22 de enero de 2014, se declaró la constitucionalidad de la reforma a la Constitución en materia político electoral. Se reformó el artículo 73, fracciones XXI y XXIX-U, con lo cual el Congreso de la Unión contará con facultades para legislar a través de leyes generales sobre delitos electorales y la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos; organismos electorales y procesos electorales conforme a las bases previstas en la propia constitución.

Por otra parte, en el artículo Segundo Transitorio, del mismo Decreto, se establece que el Congreso de la Unión deberá expedir dichas normas a más tardar el día 30 de abril de 2014, precisando el contenido mínimo de la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales; la ley general que regule los procedimientos electorales y la ley general en materia de delitos electorales que contendrá los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas.

A través del artículo Tercero Transitorio, se mandata al mismo Congreso para expedir la Ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134

\*Licenciado en Derecho y Sociólogo Urbano por la Universidad Veracruzana. Fue diputado federal en la LV Legislatura (1991-1994). Entre otros cargos en la administración pública del Distrito Federal, fue coordinador de Protección Civil (2009-2014) y director territorial en Ermita Zaragoza (2011-2012), ambos en la Delegación Iztapalapa. Fundador de la Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda de Veracruz (UCISV-VER, Pobladores, A.C.), es integrante de Habitat International Coalition (HIC). Es colaborador del *Diario de Xalapa*, en donde publica un artículo semanal. Actualmente es diputado federal en la LXII Legislatura (2012-2015); funge, también, como secretario en la Comisión de Gobernación y secretario en la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, entre otras comisiones de las que forma parte.

\*\*Abogado especializado en derecho electoral.

de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

Para lograr las reformas constitucionales fue necesario contar con el voto de las dos terceras partes de los integrantes de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión,<sup>1</sup> mismos que se obtuvieron en el marco de acuerdos del Pacto por México. Para efectos de las leyes reglamentarias basta el voto de la mayoría simple de los asistentes a las sesiones del Congreso, factor que modifica el juego de los grupos parlamentarios en la determinación de los alcances de sus propuestas en la construcción del nuevo marco legal electoral, si atendemos al número de legisladores de cada grupo parlamentario.<sup>2</sup>

El contexto político para la reglamentación de la reforma político electoral no es nada terso, el vicecoordinador del PRI en la Cámara de Diputados Héctor Gutiérrez de la Garza, previno que independientemente de que se cuente o no con el Pacto por México, el PRI buscará la construcción de acuerdos con las demás fuerzas políticas, que el presidente Enrique Peña Nieto continuará fomentando el diálogo con las diferentes fuerzas políticas y los otros poderes. “Va a seguir con la mística de tener una buena comunicación con el Legislativo”. Aclaró que el objetivo del PRI es que las leyes secundarias sean aprobadas por consenso y “no simplemente utilizar el mayoriteo”. No obstante ello, parlamentarios del PRD señalan “que sus compañeros de partido no son ingenuos y tienen claro que el gobierno, a través del PRI tiene los votos suficientes para sacar las reformas

<sup>1</sup>Aprobación del Dictamen de reforma en la Cámara de Senadores en sesión del día 3 de diciembre de 2013: 107 en pro del PRI (52), PAN (37), PRD (11) y PVEM (7); en contra 16 del PRD (10), PT (5) y sin grupo (1); abstención (1). Aprobación de la Minuta enviada por la Cámara Senadores a la Cámara de Diputados, 5 de diciembre de 2013: En lo general y en los artículos no reservados con 409 votos del PRI (209), PAN (110), PRD (53), PVEM (28), PNA (9) en pro; 69 en contra del PRD (40), PT (13) y MC (16), 3 abstenciones y 19 ausentes.

<sup>2</sup>Número de Diputados por Grupo Parlamentario: PAN (114), PRI (213), PRD (100), PVEM (28), PT (15), PNA (10), MCD (20), Total 500. Número de Senadores por Grupo Parlamentario: PAN (38), PRI (54), PRD (22), PT (5), PVEM (7), PMC (1) y PNA (1). Total 128.

estructurales aprobadas el año pasado; sin embargo, no puede evitar que los partidos de oposición opinen y propongan”.<sup>3</sup>

Si bien, el juego político para obtener la votación necesaria para aprobar las leyes reglamentarias, de la reforma constitucional en materia político electoral, se presenta con menos problemas por las posibles alianzas o transferencias de votos de legisladores de los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión, no debe omitirse la importancia de la definición de las nuevas reglas electorales. En principio éstas deben satisfacer la demanda del Partido Acción Nacional, principal actor que aposto públicamente el apoyo a la reforma energética a cambio de la reforma político electoral cuyo principal objetivo es romper con el control de los procesos electorales locales por parte de los gobiernos estatales. Asimismo, es de considerar la inconformidad al interior del Partido de la Revolución Democrática por el desaseo en el procesamiento de la ley que permitirá —desde su perspectiva— consulta ciudadana en la reforma energética.

Otro tema —no menos complicado— es acatar el mandato contenido en el artículo Quinto Transitorio: la integración del Instituto Nacional Electoral dentro de los 120 días naturales siguientes a la entrada en vigor de la reforma constitucional.

De acuerdo con las nuevas bases contenidas en la reforma del artículo 41 constitucional, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral se integrará por un consejero presidente y diez consejeros electorales, electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados a propuesta de un Comité Técnico de Evaluación. Este último integrado por siete personas de reconocido prestigio, de los cuales tres son designados por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y dos por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales (IFAI).

Las cargas políticas en el procedimiento para la integración de Comité Técnico se delinean a partir de la integración de los órganos responsables de la designación de sus integrantes. En primer lugar, la Junta de Coordinación Política se integra con los Coordinadores de cada Grupo Parlamen-

<sup>3</sup> “Habrá crítica constructiva. Relación Presidente-partidos”, *El Economista*, 21 de enero de 2014, Suplemento Los Políticos, pp. 4, 11, 12.



tario de la Cámara de Diputados,<sup>4</sup> para el ejercicio de la nueva atribución que determina su participación en el procedimiento de integración del Comité Técnico de Evaluación es necesario reformar los artículos 34, párrafo 1, inciso h) y 34 Bis. Atendiendo a la predominancia de los grupos del PAN, PRI y PRD la designación de los tres integrantes del Comité Técnico, que correspondía designar a la Cámara de Diputados, se realizó con base a la distribución de cuotas paritarias, uno propuesto o avalado por los grupos parlamentarios señalados. Igual sucedió con la designación del Consejero presidente y consejeros electorales, los cuales también corresponden a cuotas partidistas: PRI (4), PAN (3) y PRD (3) y una Presidencia subordinada al Pacto por México. Los que fueron designados a través de un proceso de selección carente de transparencia y publicidad, usando en forma ilegítima la buena fe de la mayoría de los 311 participantes en el proceso de selección.

En el contexto de la reforma político electoral debe subrayarse la importancia de la reforma constitucional en materia de transparencia.<sup>5</sup> De acuerdo a la reforma del artículo 6º constitucional y de los artículos Segundo y Tercero Transitorio del Decreto, el Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General del artículo 6º de la Constitución y las reformas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de Particulares, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y los ordenamientos necesarios, en un plazo de un año contado a partir de la fecha de publicación del Decreto. También determina que la designación de los Comisionados del organismo garante que se crea mediante la reforma al artículo 6º constitucional será realizada a más tardar 90 días después de su entrada en vigor, de lo que resulta que la designación de los dos integrantes del Comité Técnico queda sujeto a la integración del nuevo órgano de dirección del IFAI y de la reforma a la ley de la materia para regular el procedimiento correspondiente. Órgano del Estado que también está sujeto al juego político entre los actores del pacto.

<sup>4</sup>Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 31, 33, 34 y 34 Bis.

<sup>5</sup>Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, 26 de noviembre de 2013. En sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión del día 22 de enero de 2014, se declara la Constitucionalidad de la reforma, quedando en trámite de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Aunadas a las anteriores reformas de carácter secundario, se debe considerar las leyes relativas a las “Cartas Ciudadanas” que se expresan en Ley Federal de Consulta Popular; Iniciativa ciudadana y el derecho de réplica, este último como la facultad de toda persona a que sean publicadas o difundidas las aclaraciones que resulten pertinentes, respecto de datos o informaciones transmitidas o publicadas por los medios de comunicación, relacionados con hechos que le aludan, que sean inexactos o falsos, cuya divulgación le cause un agravio ya sea político, económico, en su honor, vida privada y/o imagen.

En este mundo de reformas, para el Foro Ciudadano *Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2015* que nos ocupa, retomamos el concepto de democracia que refiere Carlos Pereyra, como la forma y mecanismos reguladores del poder político, que pueden resumirse en la elección libre de los órganos de gobierno a través de partidos que compiten por obtener la representación popular por los ciudadanos mediante el sufragio libre, igual y universal: un ciudadano un voto. El funcionamiento y viabilidad de elecciones libres presupone la existencia de las garantías de libertad política, de información, opinión, reunión y organización no condicionada de los ciudadanos.

La regulación de los procedimientos electorales debe tener como finalidad la viabilidad de las mejores prácticas y condiciones que garanticen y protejan la competencia con las mejores condiciones de equidad y la libre elección de los ciudadanos, sin lo cual no es posible la realización democrática. La igualdad jurídico política de los ciudadanos no la lleva a cabo la democracia si éstos son condicionados en el ejercicio del sufragio, esto es, que por la desigualdad económico social en la que vive tenga optar por entregar su voto a los sujetos políticos que ejercen presión sobre él.

La apuesta ideal de la regulación de las leyes que derivan de la reforma constitucional político electoral, es que éstas deben orientarse en la construcción de la democracia sustancial. La correlación de fuerzas, los intereses por conservar el poder y los tiempos para emitir dichas leyes condicionan a las partes para “pactar” leyes a modo.

La expresión de los ponentes señala la urgente necesidad de construir espacios ciudadanos de reflexión y análisis para legislar en el sentido que más beneficie al país y las y los mexicanos, sin atender a posiciones egoís-

tas e intereses privados por encima del interés general. Deseamos contribuir a esa reflexión a través de la publicación de las intervenciones ciudadanas, como parte de la cultura de la legalidad aún ausente en muchos espacios sociales de este México, tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos.

# Prólogo

Adrián S. Gimete-Welsh  
Juan Romero Tenorio

¿Qué factores son los detonantes de la reforma constitucional en materia política y electoral? ¿Significa la sustitución del Instituto Federal Electoral por el Instituto Nacional Electoral un avance transicional que conduzca al país a un estadio superior de resultados electorales verdaderamente legítimos y confiables? Como ciudadanos y actores políticos ¿Asegura la reforma constitucional y sus leyes secundarias la integridad del sufragio ciudadano? ¿Se eleva la confianza ciudadana en la nueva autoridad electoral y en sus nuevos consejeros electorales?

La reforma, que ha modificado el contenido jurídico de 26 artículos de la Constitución, ha tenido como justificación la necesidad de corregir la inequidad y las malas prácticas en la competencia electoral a nivel federal como local de los procesos electorales de los años 2009, 2012 y 2013. En esencia, si estamos en la lectura correcta de los argumentos esgrimidos por los actores políticos parlamentarios y los liderazgos partidistas, el objetivo de la reforma electoral y del diseño de la nueva autoridad electoral, el Instituto Nacional Electoral (INE), es el de robustecer la independencia del organismo electoral, de hacerlo más eficaz y de fortalecer la confianza ciudadana con miras al fortalecimiento de la soberanía ciudadana en la emisión del sufragio y de transitar hacia una gobernanza electoral de mayor calidad. El supuesto subyacente de la reforma constitucional en materia electoral es la vigorización de la institución electoral de manera que se transite a un Estado robusto en su régimen democrático.

Los trabajos presentados en el Foro Ciudadano “Análisis y Perspectivas de la Reforma Política para el Proceso electoral 2014-2015”, organizado por el Partido del Trabajo y de Movimiento Ciudadano en la Cámara de

Diputados, los días 6 y 7 de febrero de 2014, reflejan un interés genuino por la problemática electoral a nivel federal como local; muestran una profunda preocupación por la exigua deliberación y análisis de la problemática electoral, no solo por la calidad de la congruencia del nuevo articulado que implica la reforma, sino por las consecuencias que ésta implica para la soberanía de los estados.

En este contexto, el llamado que han hecho los partidos convocantes ha sido un éxito porque los distintos ponentes han abordado estas temáticas con argumentos sólidos que tienen como soporte no solamente indicadores de percepción ciudadana sobre la confianza en la autoridad electoral, sino además con argumentaciones de carácter jurídico y politológico, y con propuestas concretas de ingeniería institucional, como se verá más adelante en la reseña de cada una de las contribuciones aquí presentadas.

Las contribuciones, si bien muestran que la reforma constituye un gran reto para los tomadores de decisiones y para los integrantes del nuevo Consejo General del INE, también hacen patente la existencia de ciertas áreas de oportunidad en la transición de un modelo electoral a otro; pero también exhiben una gran incertidumbre ante la inexistencia de la legislación secundaria requerida para el buen funcionamiento de la nueva autoridad electoral y ante la falta de certeza sobre la idoneidad de los consejeros electorales del INE, sobre todo la falta de certeza respecto de su autonomía frente a los intereses partidistas.

Los acontecimientos de los recientes días de febrero y de marzo del año en curso, ampliamente difundidos en los medios impresos, relacionados con el papel que debió desempeñar el Comité Técnico de Evaluación y con los criterios de selección de los candidatos a consejeros electorales, así como la falta de transparencia de éstos y las voces de inconformidad no solo de ciudadanos sino de liderazgos partidistas, dejan un estela de incertidumbre sobre el futuro de la nueva institución electoral. La pregunta obligada que se desprende de los trabajos de los ciudadanos ponentes que representan diversos sectores de la sociedad mexicana, es la siguiente: ¿los escenarios que se delínean aseguran el incremento de la confianza ciudadana en la calidad de las elecciones? La respuesta que se desprende es de incertidumbre y de cierto optimismo si se cumple un conjunto de condiciones de carácter legislativo, de congruencia jurídica entre la reforma constitucional y la legislación secundaria y si la selección de los nue-

vos consejeros no se ve empañada por criterios alejados de la verdadera naturaleza del Instituto Nacional Electoral y si los nuevos consejeros responden verdaderamente a los principios de certeza, objetividad, autonomía y de apego irrestricto a la normatividad constitucional y su correspondiente legislación secundaria.

¿Podemos afirmar que se cumplieron los requisitos que permitan el tránsito del Instituto Federal Electoral al Instituto Nacional Electoral de la manera más bruñida? La impronta que se registra es de cierta incertidumbre en muchos de los trabajos presentados.

Una gobernanza electoral de calidad supone, al menos, tres tipos de interacciones que exhiban congruencia de influencia bidireccional: 1) congruencia entre la reforma constitucional y la legislación secundaria; 2) congruencia entre la reforma constitucional y la técnica jurídica y 3) congruencia entre la reforma constitucional, la legislación secundaria y la administración institucional de parte de los integrantes del Consejo General del INE. Las dos primeras corresponden a la calidad de la legislación secundaria, y la tercera corresponde a las buenas prácticas de los consejeros electorales de la nueva Institución electoral, escenario que se vislumbra poco halagüeño.

¿Cuáles son, en síntesis, las ideas dominantes de los trabajos que conforman esta obra? Para contribuir a la lectura y de mostrar la huella dominante de la preocupación de los ponentes del Foro Ciudadano, los trabajos los hemos agrupado en siete secciones: 1) Reforma constitucional y legislación secundaria: alcances, perspectivas y retos; 2) Reforma constitucional y órganos electorales estatales; 3) Reforma constitucional y fiscalización; 4) Candidaturas independientes; 5) Servicio Profesional Electoral, 6) Tiempos de Radio y Televisión; 7) Ley de partidos políticos; 8) Delitos electorales; 9) Revisión del voto de mexicanos en el extranjero, asignatura pendiente del Poder Legislativo.

# Inauguración del Foro Ciudadano

DIPUTADO ALFONSO DURAZO MONTAÑO,  
PARTIDO MOVIMIENTO CIUDADANO

La más cordial bienvenida y nuestro agradecimiento por acompañarnos en este foro ciudadano en el que habremos de analizar contenido y perspectiva de la reforma política que ha tenido curso en esta Cámara de Diputados, les agradecemos, particularmente porque conocemos el esfuerzo que han realizado por aquellos que vienen de otras ciudades de la república mexicana. Nos acompañan hoy en la inauguración de este foro el diputado Ricardo Anaya Presidente de la Mesa Directiva de esta Cámara de Diputados; el diputado Ricardo Monreal, coordinador de la Fracción de Movimiento Ciudadano; diputado Ricardo Cantú, vicecoordinador del la Fracción del Partido del Trabajo. Este foro ha sido convocado por el diputado Manuel Huerta Ladrón de Guevara y un servidor, en nuestra condición de secretarios de la Comisión de Gobernación. Hemos recogido una serie de expresiones críticas respecto a la iniciativa aprobada en esta Cámara, relacionadas con vacíos legales y espacios en los que pudiera mejorarse la reforma político electoral, la idea es recoger en este foro sus críticas y sus propuestas, con nuestro compromiso de hacerlas nuestras, para dar certeza en las siguientes etapas de este proceso de aprobación de la reforma política en curso.

DIPUTADO MANUEL RAFAEL  
HUERTA LADRÓN DE GUEVARA

Bienvenidos. Estoy convencido que la Cámara de Diputados debe ser un espacio de análisis y reflexión pública abierto a los ciudadanos. Ello nos motivo ha convocar a este Foro Ciudadano. Nos da gusto que nos haya desbordado la presencia de ustedes, tenemos pre-registrados a foristas del Distrito Federal y de varios puntos del país, como del estado de Puebla, de México, Jalisco, Sinaloa, Veracruz, Oaxaca, entre otros. Están presentes investigadores, académicos, consejeros electorales, magistrados y ciudadanos, que está acudiendo, este es un tema nodal para la democracia en nuestro país. Ante la necesidad de abrir espacios para la participación ciudadana hemos presentando un punto de acuerdo al Pleno de la Cámara de Diputados en donde exhortamos a la propia Comisión de Gobernación, para que se incorpore en el programa de trabajo del segundo periodo ordinario de sesiones en el segundo año del ejercicio de esta Legislatura, la organización de más foros públicos para la recepción de propuestas y opiniones para la reglamentación de la reforma Constitucional en materia política electoral.

En este evento, destaco la presencia del diputado Ricardo Anaya, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, que acogió muy bien, la propuesta de este Foro Ciudadano, mismo que buscará ser un espacio permanente de reflexión. Agradezco la participación de todos y cada uno de los ponentes y la asistencia ciudadana a este espacio de reflexión, así como la participación de las diputadas y diputados que nos ayudarán a moderar cada una de las mesas de trabajo. En particular, reconozco el apoyo de nuestros coordinadores parlamentarios.

DIPUTADO RICARDO CANTÚ GARZA, VICECOORDINADOR  
DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DEL TRABAJO

Doy la bienvenida a todos los participantes en este foro, a este Recinto que debe ser la casa del pueblo, donde se defienden los intereses del pueblo mexicano y su nación. Desafortunadamente no ha sido el caso, y lo que nos reúne aquí es un tema trascendental para la vida democrática del país:



la reforma político electoral. Se ha aprobado una reforma Constitucional, que nuestro partido votó en contra, porque no se abordaron temas importantes. Esta reforma, como muchos de ustedes se dieron cuenta a través de los medios de comunicación, nació de una parte del Pacto por México, donde los partidos que lo integran la negociaron. Todos nos dimos cuenta, por los medios de comunicación, que el Partido Acción Nacional, condicionó apoyar la reforma energética a cambio de que sus temas de interés fueran aprobados en la reforma político electoral. Uno de estos temas es el de la centralización de los órganos electorales, a través del Instituto Nacional Electoral. Nosotros estuvimos en contra, porque si bien es cierto, han existido problemas con algunos órganos estatales, por el control que sobre éstos ejercen los Gobernadores a través de ciertos cacicazgos, se tiene que tampoco el órgano nacional ha estado exento del control político, especialmente los últimos Consejos Electorales que hemos tenido, como el encabezado por Luis Carlos Ugalde, los que han actuado diferente al primer Consejo General autónomo que castigó por el uso de recursos indebidos en las campañas electorales como el famoso Pemex Gate y los Amigos de Fox. En el cual el ex consejero Jaime Cárdenas jugó un papel importante en la denuncia y la exigencia de que se castigara el financiamiento ilegal. No es el caso más reciente con Monex y Soriana. Se corre el riesgo de que en la integración de un órgano central en un Consejo General del Instituto Nacional Electoral sea producto de un nombramiento no consensuado entre todas las fuerzas políticas, con personalidades comprometidas con la democracia. El efecto negativo llegará a los estados en detrimento de la democracia de nuestro país. Entre los temas que no abordan en esta reforma Constitucional, está la sobre representación y la sub representación que a través de la Ley se burla la voluntad, y los porcentajes que se obtiene en las urnas, por parte de los partidos, cuya representación no se expresa en las Cámaras de Diputados y de Senadores; está el tema de la inequidad, con la regla 70-30 que se tiene para el reparto de los tiempos oficiales y de los recursos económicos, que propicia inequidad en nuestros procesos electorales, donde los partidos mayoritarios obtienen mayor parte de los recursos públicos y consecuentemente un mayor apoyo en campañas; tampoco se tocó el asunto del voto electrónico. Seguimos todavía con procesos que no aprovechan la tecnología, como ya lo están haciendo

otros países, dando muy buenos resultados, como los casos de Brasil y Venezuela donde el voto electrónico les permite mayor transparencia. Uno de los problemas de mayor litigio en los procesos pos-electorales es el asunto de las inconsistencias en las actas de escrutinio donde el porcentaje rebasa el 50 por ciento y con el voto electrónico este se reduciría al cero por ciento estas inconsistencias. Hay otros temas también, tal vez menos relevantes, que no se trataron y que ojalá en el tema de las reformas secundarias, que se puedan tratar para poder avanzar hacia la democracia. Observamos una actitud de los partidos más antiguos de cerrar, a través de mayores requisitos, para la integración de nuevas fuerzas políticas. Se ha aumentado umbral para que puedan conservar su participación política, por lo que hay una actitud clara de querer evitar que nuevas fuerzas políticas, se incorporen a la democracia y a la vida social de nuestro país. Los anteriores son algunos temas de nuestra inquietud como partido político, como Grupo Parlamentario, que queríamos expresarles. También felicitar a los organizadores, creemos que va a ser un foro de mucha calidad, por los temas programados y quienes han aceptado participar como ponentes. Agradecerles su participación, porque va a permitir que esta Cámara de Diputados, a diferencia de otras leyes que se han aprobado, entre otras la constitucional electoral, han sido sin consultas, sin foros, ha sido muy atropelladas a altas horas de la noche, en la madrugada y no se ha trabajado con una normalidad democrática como hubiéramos querido. Es oportuna la organización de este foro, para recoger el análisis y las inquietudes de los diferentes sectores y personalidades que van a participar. Muchas gracias por su participación.

DIPUTADO RICARDO MONREAL ÁVILA, COORDINADOR  
DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Nosotros siempre nos hemos mantenido escepticismo, en materia político-electoral, porque a pesar de los esfuerzos que hemos realizado, no hemos visto que hayan cambiado las prácticas de corrupción, de impunidad, de compra de votos, de desaseo electoral. Bienvenido presidente de la Cámara, quiero felicitar a Manuel Huerta Ladrón de Guevara, al diputado Alfonso Durazo, a todos los que han hecho posible este foro, al diputado Ricardo

Cantú, que es un experto en esta materia, con el que hemos compartido muchos foros, reformas a la Constitución y a la Ley. Hablo de escepticismo porque hoy cumplimos un año de la denuncia del Monex Gate y está en la impunidad. Va a resultar seguramente mañana que el Tribunal dirá que eran tarjetas para fines filantrópicos y que sí se entregaron, pero que era para ayuda humanitaria, para desvalidos sin nada a cambio. Que al contrario de sancionarlo les debemos una disculpa, ese es el tema. Hoy se cumple un año de este asunto, hemos sostenido que quien compra la presidencia termina vendiendo al país. Ayer se conmemoró, se celebró un aniversario más de la Constitución, 97 años, y ésta se ha reformado 560 veces hasta diciembre del año pasado; tenemos cuatro o 12 reformas o adiciones por artículos, y a ello hay que sumar nueve reformas a artículos transitorios y cuatro a artículos transitorios de decreto reformas con un total de 573 reformas a la Carta Magna. Sin embargo, ha sufrido no cientos y sino miles de modificaciones en casi 100 años. El criterio contable es muy subjetivo, el menos defectuoso es el siguiente: hay decretos que contienen 10, 15 o más artículos, por eso quienes afirman que solo son contables 500 reformas o 600, creo que es inexacto. La reforma energética, por ejemplo, aunque se contabilizaba por tres artículos, 25, 27 y 28, solo el decreto contenía esto, pero los artículos transitorios, constituyen por sí una ley reglamentaria; los presidentes que más han cambiado la Constitución son los presidentes neoliberales, los de la reacción, Felipe Calderón 110 reformas, Zedillo 77, Miguel de la Madrid 66, Salinas de Gortari 60. Con 21 artículos reformados al 27 de diciembre pasado, Peña Nieto ya superó en un solo año el número de reformas Constitucionales de varios presidentes juntos, de Álvaro Obregón 8, Plutarco Elías Calles 18, Portes Gil 4, Ortiz Rubio 4, Lázaro Cárdenas 15, Manuel Ávila Camacho 18, Ruiz Cortines 2, López Mateos 11, Gustavo Díaz Ordaz 9. En 97 años de vigencia los artículos más reformados son el 73, con 79 reformas, el 123 con 23 reformas y el 27 constitucional con casi 20 reformas, en contraste 26 artículos han permanecido intocados por Decreto de Reforma, pudiendo ser considerado por ello como las normas esenciales originales de nuestra Carta Magna, son 8, 9, 12, 13, 23, 38, 39, 47, 50 total 26. Sin embargo, de acuerdo con el criterio contable, que tenemos de las facultades del Instituto de Estudios Constitución de Querétaro, solo cuatro permanecen tal cual fueron aprobados por los Constituyentes, solo cuatro artículos el 117,

118, 120 y 136, los dos primeros regulan las facultades de los estados, el 126 obliga a los Gobernadores a publicar y hacer cumplir las Leyes Federales y el 136 se refiere la inviolabilidad de la Constitución. Por eso, nos preguntamos en estos foros, si es válido hablar de celebrar la Constitución, que celebramos, que conmemoramos, la Constitución del 17 o esta Constitución deformada, la que establece la propiedad inalienable de la Nación sobre los recursos del subsuelo, o la de Peña Nieto que alienta y abre la puerta a la privatización de sus mismos recursos. Qué Constitución festejamos, la del 39 que establece la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, el pueblo tiene todo el tiempo, todo el tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno o la del artículo 40, es voluntad del pueblo Mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta por Estados Libres y Soberanos. Qué modelos de constitución conmemoramos, la de los artículos 35 y 36 que validan las consultas populares como mecanismos de participación de la democracia ciudadana y directa, que obligan a las autoridades a acatar sus resultados o la que se ha impuesto y que no acepta consulta popular.

El 97 aniversario de la Constitución está inmerso en una singular controversia: ¿procede o no, someter a consulta popular la reformada energética recién aprobada, por el órgano reformador de la Constitución de manera especial? Si el resultado de esta consulta es contrario a la reforma, ¿qué procedería, derogar una reforma que fue aprobada por el constituyente, la mayoría de los congresos locales, algunos congresos la aprobaron en tres minutos, la reforma energética, en 40 minutos la aprobaron, desde el punto de vista del constitucionalismo *ius naturalista* fundacional, desde Rousseau, hasta Fernando Lasalle. La voluntad mayoritaria de los ciudadanos es superior a cualquier otra decisión de una autoridad con poder delegado, desde los legisladores hasta el presidente y los jueces mismos, es decir, la pirámide normativa de esta postura es muy clara.

Desde el punto de vista del constitucionalismo positivista, desde Burgh, Edmund Burke, Kelsen, es el pueblo, los legisladores están sujetos a la voluntad del pueblo y en temas fundamentales, como dice Mario de la Cueva, no puede ningún legislador, ni legisladores ni poder alguno derogar aspectos esenciales de la Constitución. Petróleo, la tierra, patrimonio de la Nación,

no pueden ser derogados, reformados o alterados por ningún constituyente. Por eso es que hoy en este foro, creo que ustedes van a ser un gran esfuerzo, hay excelentes ponentes, vi la lista de ponentes y van a privilegiar las candidaturas ciudadanas y van a criticar la reelección de estos legisladores y van a criticar aspectos negativos de la reforma constitucional y van poder hacer propuestas a la reforma secundaria pero les quiero decir que ninguna las vamos aceptar, las van aceptar la mayoría del PRI, PAN, Verde, Panal, en un ejercicio académico nada más. De verdad se los digo, ayer que conmemoramos la Constitución, aprobamos el Código Procesal Penal, otros votamos en contra, subimos como 40 o 50 veces, no hubo debate, te dejan hablar, hablar, hablar como un loquito, y luego ya, aunque sean reformas muy buenas, levanten la mano, la *aplanadora* lo que discutan ahora los ponentes que se han preparado brillantemente. El PRI, el PAN, el Verde y Panal, se las van a rechazar, ni una coma les van a alterar a su proyecto. No deja de ser un buen esfuerzo, Manuel y Alfonso, son utópicos propios del siglo XXI, pero no va a pasar de ahí. De verdad lo que el país necesita es un nuevo Congreso Constituyente, este Congreso está agotado, éste, uno de los Congresos más grises en los que yo haya participado. Vean algún día el Canal del Congreso, el que tenga insomnio por la noche o la que tenga insomnio, por curiosidad véalo, dicen que lo ponen para asustar a los niños, que si no te vas a dormir te voy a poner el Canal del Congreso. Véanlo un día, nuestra democracia es imperfecta.

Felicito a los ponentes, voy a leer sus versiones estenográficas, hay excelentes ponentes, maestros, doctores en derecho expertos en la materia electoral y jóvenes estudiantes, abogados, economistas, sociólogos y gente interesada en la democracia del país. De todos modos les va a servir, porque todo lo que se aprende es bueno, yo les quiero agradecer su paciencia.

DIPUTADO RICARDO ANAYA CORTÉS, PRESIDENTE  
DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Quisiera solo compartir una idea breve con ustedes, antes de proceder con la inauguración, es una idea de reconocimiento, yo quiero hacer un reconocimiento a quienes están en esta mesa de manera muy especial, a los

diputados Manuel Huerta Ladrón de Guevara, Ricardo Monreal, Alfonso Durazo, Ricardo Cantú, y al diputado Roblero, y saludo e incluyo en el reconocimiento, al ex diputado. Jaime Cárdenas. Un saludo y un reconocimiento a quienes si hacen honor a la denominación del Parlamento, quienes si acuden a las sesiones a confrontar sus ideas, a arriesgarse, fijando siempre postura, con actitud vertical, con actitud valiente, con actitud dispuesta. Quiero hacer ese reconocimiento porque son sin duda las voces, no solo las que más se escuchan, porque sin duda son quienes más suben por mucho a la tribuna, sino también voces que se escuchan con enorme fuerza, diciendo lo que ciertamente muchos en muchas ocasiones no se atreverían o nos atreveríamos a decir. Quiero hacer ese reconocimiento patente y ahora si ustedes me lo permiten y nos ponemos de pie. Siendo las 11 horas del día de hoy 6 de febrero del año 2014, declaramos inaugurado el Foro Ciudadano: Análisis y perspectivas de la Reforma Política para el proceso electoral 2014-2015. Muchas felicidades a todas y a todos ustedes y que sean de enorme provecho los trabajos de este Foro.

LOS COORDINADORES

**Sección uno**

**Reforma constitucional  
y legislación secundaria:  
alcances, perspectivas y retos**



Diputado Ricardo Anaya Cortés, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados al inaugurar el Foro Ciudadano "Alcances y perspectivas de la Reforma Política para el proceso electoral 2014-2015".



Diputado Ricardo Cantú Garza, vicecoordinador de la Fracción Parlamentaria del Partido del Trabajo.



# Características generales de la reforma constitucional electoral y la crisis del sistema electoral

Jaime Cárdenas Gracia\*

La reforma constitucional electoral recientemente aprobada y publicada contiene tantas materias y matices que se requeriría analizar uno a uno de sus elementos en relación con el sistema político mexicano y en sus vínculos con el nuevo derecho constitucional conservador que han prohibido las reformas estructurales promovidas por el gobierno de Enrique Peña Nieto y concebidas desde el Pacto por México. Este breve trabajo no pretende efectuar una revisión exhaustiva de la reforma electoral sino solo exponer sus características generales. Encuentro que éstas son:

## EL NUEVO INE IMPLICA UN DESDOBLAMIENTO DE LA OLIGARQUÍA

Los titulares de los nuevos órganos constitucionales autónomos —Coneval, INE y Fiscalía General de la República— previstos en la reforma político-electoral, serán consecuencia del reparto de cuotas entre los partidos mayoritarios, reproducirán los intereses, poder e ideología de las fuerzas políticas y económicas hoy dominantes en México y de las grandes potencias y organismos financieros internacionales. Esos órganos constitucionales serán correas de transmisión institucional de las representaciones, concepciones y decisiones de los que hoy gobiernan y de los intereses

\*Abogado, político y académico mexicano, fue diputado federal de 2009 a 2012 por el Partido del Trabajo, investigador de la UNAM; se desempeñó como consejero del Instituto Federal Electoral de 1996 a 2003. Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, y por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido Visiting Fellow en la Universidad de Yale y Visiting Researcher en la Universidad de Georgetown. Investigador del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), Nivel III e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM de tiempo completo.

transnacionales que están detrás de ellos porque ellos los nombran, los supervisan, los controlan y los remueven cuando quieren.

Entendemos por oligarquía el gobierno de los pocos (Platón, Aristóteles, Bodin, etcétera). En la actualidad el término hace referencia al dominio de un grupo cerrado de personas en organizaciones diferentes del Estado, por lo que se habla de oligarquías económicas, militares, sacerdotales, burocráticas, sindicales, financieras.

El gobierno oligárquico entronca con la teoría de las élites de Mosca y Pareto. Para la teoría de las élites, la oligarquía es la única forma de gobierno. La teoría de Michels sobre la ley de hierro en los partidos reproduce el pensamiento de Mosca y Pareto para los partidos. Posteriormente Duverger empleó la expresión oligarquía para designar a la clase dominante —las tecnodemocracias—. Para Norberto Bobbio las oligarquías contemporáneas se distinguen de las del pasado por el origen y por la manera en que se ejerce el poder. Por su origen, porque no descansan en elecciones libres y auténticas (democráticas) y, por su ejercicio, porque las oligarquías contemporáneas no reconocen plenamente los derechos de la oposición en la competencia por el poder político.<sup>4</sup>

Nuestro país no ha concluido el proceso de transición a la democracia. No contamos con una democracia consolidada. Las estructuras políticas y electorales que anteriormente estuvieron al servicio de un partido hegemónico y de un hiperpresidencialismo, hoy en día, están al servicio de los poderes fácticos nacionales y transnacionales así como de las elites económicas y políticas que formalmente gobiernan, reproducen la ideología y las concepciones de los intereses que sostienen el aparato institucional. Cualquier visión alternativa a la dominante de la vida política o económica carece de espacios mediáticos para expresarse.

## INNOVACIONES COMO LA REELECCIÓN CONSOLIDARÁN EL ELITISMO Y NO LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La generalizada corrupción, los enormes niveles de impunidad, el financiamiento privado ilegal, la no autonomía de la política respecto a la esfera empresarial, entre otros factores, promoverán, aún más, la oligarquización

<sup>4</sup> Norberto Bobbio, *Diccionario de Política*, tomo II, México, Siglo XXI, 1988, pp. 1118-1122.

de la clase hoy gobernante. Lo anterior reducirá los espacios que deben vincular a los gobernantes y a los gobernados, limitará la renovación de las elites y concentrará el poder en los mismos de siempre.

La reelección afianzará el poder de los gobernantes y de los intereses económicos que los sostienen. La reforma electoral no propuso, para contrarrestar los efectos nocivos de la reelección, instituciones como la revocación del mandato, tampoco se determinó la derogación del financiamiento privado. Ello significará que los que se reelijan serán los que tengan el respaldo de la clase empresarial nacional y transnacional. Los reelectos serán instrumento de los poderes fácticos.

### ES UNA REFORMA SIMULADORA

Casi todos sus contenidos sirven para diluir los contenidos y significados constitucionales. La ley secundaria, como ya lo apuntó hace más de 170 años Mariano Otero, deslegitimará y diluirá los contenidos constitucionales. Por ejemplo:

- I. La planeación democrática será deliberativa y participativa, pero en los términos que establezca la ley.
- II. El Senado tiene la facultad para designar al Fiscal General de la República pero el Ejecutivo puede removerlo y el Senado puede oponerse a la remoción pero necesita 2/3 partes de los miembros presentes para hacerlo.
- III. Se establece como causa de nulidad de una elección el rebase de topes de campaña, la recepción de recursos ilícitos o la contratación de tiempos en Radio y Televisión, pero siempre y cuando, se satisfagan las condiciones que establece el propio marco constitucional y las violaciones sean graves y determinantes.
- IV. En el artículo 41 de la Constitución se establece como causa de nulidad la "compra" de propaganda en Radio y Televisión y antes la norma decía "adquisición". La expresión adquisición era más conveniente en términos de equidad electoral porque para acreditar "adquisición" no es necesario demostrar contrato alguno, basta que exista un beneficio a favor de partido o candidato para que haya adquisición.

V. Se dice que habrá paridad en la representación de géneros en los legislativos federales y locales pero no se expresa de manera textual respecto a las candidaturas de las autoridades municipales.

NO ES UNA REFORMA QUE PROFUNDICE  
NI MEJORE LOS TIBIOS INSTRUMENTOS  
DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA ESTABLECIDOS  
CONSTITUCIONALMENTE EN 2012

No se incorpora la revocación de mandato ni el referéndum ni la acción popular de inconstitucionalidad. Se mantienen los requisitos de 2012 que dificultan a los ciudadanos el derecho a la consulta y a la iniciativa legislativa ciudadana.

En México, resulta necesario el establecimiento de mecanismos de democracia participativa y deliberativa<sup>2</sup> para acercar a la sociedad con la autoridad, para romper ese divorcio que es contrario al principio de soberanía popular.<sup>3</sup> Propongo, entre otros, a los siguientes: el referéndum; el plebiscito; la revocación de mandato; la iniciativa legislativa popular a cargo de cada ciudadano; el presupuesto participativo; la afirmativa ficta; la auditoría social; el derecho de audiencia pública ante las autoridades; el derecho de voz ciudadana en los cabildos; la consulta popular sin los requisitos que hoy establece la norma constitucional; las acciones colectivas y de tutela en todas las materias; la acción popular de inconstitucionalidad; la inconstitucionalidad por omisión legislativa, administrativa o derivada de otros órganos de poder; el derecho de resistencia; la desobediencia civil pacífica y objeción de conciencia para que las instituciones y normas sean revisados cuando el marco jurídico es insuficiente para satisfacer derechos humanos o principios democráticos; el *amicus curiae* para que los ciudadanos y los sectores sociales se involucren en forma institucional y constructiva en los procesos judiciales; y, la obligación de deliberación pública y transparente en todas las instancias colegiadas del poder público del país.

<sup>2</sup>Francesco Viola, *La democracia deliberativa entre constitucionalismo y multiculturalismo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

<sup>3</sup>Adela Cortina, *Ética aplicada y democracia radical*, Madrid, Tecnos, 1993.

## SE PRETENDE ELIMINAR A LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS

Las tres fuerzas políticas mayoritarias, que han negociado en la opacidad la reforma electoral, buscan eliminar, a través del umbral del 3 por ciento de la votación válida a las fuerzas políticas minoritarias. También, la prohibición a los partidos políticos de nueva creación para que puedan coaligarse (artículo segundo transitorio de la propuesta) ahonda en la lógica de eliminación jurídica —artificial— de las fuerzas políticas minoritarias. Los cauces de representación minoritaria quedan cancelados. Las minorías en México no tendrán representantes en el Congreso de la Unión.

## NO SE TOCA A LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS NI A LOS EMPRESARIOS

No se acompaña la reforma constitucional electoral con las leyes secundarias que regulen el derecho de réplica o la publicidad gubernamental. También se mantiene la connivencia entre la clase empresarial y los partidos porque no se deroga el financiamiento privado.

Los factores reales de poder, tanto nacionales como internacionales, suelen colonizar y determinar el funcionamiento de las instituciones. Es bien sabido que en los Estados de Derecho contemporáneos importa sobre todo saber o conocer el poder que se encuentra detrás de las estructuras formales del Estado, pues esos poderes son los que definen el alcance de los poderes formales. De nada sirve, por ejemplo, estudiar el Derecho Constitucional de un país, si ese estudio no viene acompañado por el de los factores reales de poder que determinan los significados de la Constitución.

No ganamos mucho analizando el orden jurídico formal mexicano si no lo vemos desde el papel que sobre él desempeñan los partidos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, los medios de comunicación electrónicos, las transnacionales, el gobierno de los Estados Unidos y, las organizaciones financieras internacionales. Esos son los auténticos poderes que en buena medida —tal vez no de manera mecánica pero sí determinante— condicionan el actuar de los poderes y del orden jurídico formal.

Bien podría decirse que los poderes formales y el orden jurídico son el reflejo de los intereses, pactos, acuerdos y decisiones de los factores reales de poder. Casi siempre las normas sobre ellos son escasas, ambiguas e insuficientes.

#### ES UNA REFORMA NEGOCIADA EN LA OPACIDAD POR TRES FUERZAS POLÍTICAS

Es decir, es una reforma que no tomó en cuenta a la sociedad, a las autoridades electorales, a los académicos ni a los partidos minoritarios. Su negociación se realizó en sedes extraparlamentarias con intervención del Ejecutivo federal. El papel del Constituyente Permanente quedó totalmente desdibujado. El alcance y profundidad de la reforma no fue acordado por los legisladores. Éstos simplemente acataron las decisiones de las dirigencias de los tres partidos mayoritarios y del Ejecutivo.

#### ES MONEDA DE CAMBIO DE LA REFORMA ENERGÉTICA

El PAN la exigió a cambio de la reforma energética. Es una reforma que tiene precio. No descansa en fundamentos sociales y políticos legítimos sino en un trueque. Para el gobierno de Enrique Peña Nieto no hay reforma más importante que la energética. La electoral era secundaria y se subordinó a aquélla.

#### NO ES UNA REFORMA LEGÍTIMA

Al haber excluido a sectores sociales y políticos relevantes no contribuirá a la legitimidad del régimen ni a su gobernabilidad. Será el marco para nuevos conflictos preelectorales y postelectorales. En breve tiempo estaremos discutiendo una nueva reforma político-electoral.

## ES UNA REFORMA QUE COADYUVA A MANTENER EL MODELO DE DESARROLLO NEOLIBERAL

No se propone en el dictamen un nuevo tipo de régimen político que elimine los vestigios autoritarios prevalecientes, no se amplían los canales de la democracia participativa, no se democratiza a las instituciones electorales. Es una reforma electoral compatible y auxiliadora del injusto modelo de desarrollo que perpetúa el régimen de corrupción y privilegios hoy imperante.

Mi conclusión es que las reformas constitucionales del último año —incluyendo la electoral—, más las de los cuatro sexenios anteriores, han ido conformando un nuevo régimen, no solo político o económico sino jurídico. La mayor parte de esas reformas constitucionales: en materia educativa, en telecomunicaciones, fiscales, electorales, energéticas, penales, etcétera, no tienen nada que ver con los significados y alcances sociales y nacionales de la Constitución de 1917.

La Constitución de Querétaro fue consecuencia de la Revolución. Las normas previstas en su articulado, principalmente los artículos 3, 27 y 123 de esa Carta, imprimieron un sentido social y nacional al ordenamiento jurídico pero también a la vida política, económica y social del país. Es verdad que esa Constitución prohijó el hiperpresidencialismo mexicano y con ello también fundamentó en nuestro país el régimen autoritario del siglo xx.

Los significados sociales y nacionales de la Constitución de 1917 comenzaron a trastocarse y menoscabarse en los años ochenta. El neoliberalismo económico produjo cambios en la manera de entender el constitucionalismo mexicano. En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari el régimen jurídico de la tierra, el sentido social y nacional de la educación, las relaciones iglesias-Estado, la soberanía y autodeterminación económica del país, fueron sustituidas por principios y reglas que han minado las bases del Estado-nación y la estructura jurídica del Estado del Bienestar.

En los sexenios posteriores, de Ernesto Zedillo a Felipe Calderón, se acentuaron la visión neoliberal y se profundizó en el desmantelamiento de los derechos económicos, sociales y culturales en nuestro país. Esos gobiernos sistemáticamente arrasaron con la independencia nacional. El Estado mexicano ha cedido soberanía económica, política y jurídica vía los acuerdos comerciales y de seguridad nacional.

México es hoy en día menos independiente y soberano que en el pasado y los derechos sociales de los mexicanos son cada vez más endeble: la autoridad privilegia a la educación privada sobre la pública, el gobierno alienta el *outsourcing*, los sindicatos independientes son debilitados, se privatiza la electricidad, los hidrocarburos, el agua, las costas y playas, la brecha de desigualdad social se extiende y millones de jóvenes carecen de esperanza porque no tienen acceso al empleo ni a la educación pública superior.

El gobierno de Enrique Peña Nieto, más que ningún otro, y superando a los anteriores, ha promovido un haz de reformas constitucionales, en donde los rasgos neoliberales y antisociales de la Constitución se exponen descarnadamente. Nuestra Constitución no es más lo que fue. Hoy en día, sus elementos sociales y nacionales se han disminuido formalmente y, en los hechos —me refiero a la aprobación de leyes secundarias por el Congreso y a la interpretación de los principios constitucionales por los tribunales— se carece de todo sentido nacional y social. Por el contrario, jurídicamente son defendidas las tesis del neoliberalismo en su versión local.

La elite política y económica considera que las reformas estructurales nos modernizan y nos colocan en una situación de entendimiento con los países del primer mundo y con los organismos financieros internacionales. Desde luego que no se trata solo de una percepción o de un proyecto político y jurídico sino de intereses económicos. Con cada reforma estructural, esa elite económica y política local gana en la misma medida que la sociedad pierde. Los políticos del país de los partidos mayoritarios acceden y se mantienen en el poder porque a los intereses de la hegemonía mundial y local les conviene. Los empresarios del país ganan aunque quedan subordinados al poder de las grandes transnacionales del mundo.

Se podría pensar que en el proceso constitucional que ha impuesto el neoliberalismo al menos hemos incrementado nuestros niveles de democracia. Esa creencia es errónea porque en los asuntos que importan los ciudadanos no participan. Los ciudadanos no participan aprobando los tratados comerciales o de seguridad que nos supeditan a intereses foráneos. A los ciudadanos no se les pregunta si están de acuerdo en la privatización de los recursos naturales.

Los ciudadanos exclusivamente participan en procesos electorales para elegir representantes donde los resultados son definidos de antema-



no por el poder mediático y económico como ocurrió en el proceso electoral federal de 2012.<sup>4</sup> La democracia en México es una mascarada que sirve para legitimar la injusta distribución de la riqueza y las desigualdades sociales del país.

Algunos sectores representados por las organizaciones no gubernamentales estiman que algunas políticas públicas son diferentes a las del pasado, tales como la agenda de género o la de los derechos de las personas con preferencias sexuales distintas. Coincido con ellos solo en parte, dado que las agendas que prosperan son las que no ponen en riesgo la estructura del poder económico en México y en el mundo.

En este sentido, la Constitución “renovada” por las reformas estructurales nos ha alejado del ideario original. Lo anterior no se señala exclusivamente para saberlo, sino para plantear, ya sea el regreso a los sentidos sociales y nacionales de 1917 o, para proponer una nueva Constitución, que por una parte recupere los sentidos sociales y nacionales del ‘17 y que al mismo tiempo democratice las relaciones de poder.

<sup>4</sup> Jaime Cárdenas Gracia, *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral de 2012*, UNAM, 2014 (inédito).

# Perspectivas del Instituto Electoral

Adrián Oswaldo Cervantes Arista\*

La reforma político-electoral aprobada por el Constituyente Permanente en el año 2013 y ratificada por las legislaturas estatales entre diciembre de ese mismo año y enero de 2014, se presenta como un escenario idóneo para el diseño de una legislación secundaria de vanguardia, que combine los intereses de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, con los anhelos de la ciudadanía y al mismo tiempo recopile la opinión de los integrantes de los distintos órganos electorales locales y federales.

El diseño constitucional de la nueva institución que agrupará las funciones del Instituto Federal Electoral (IFE) y que coexistirá con los organismos electorales locales de las treinta y dos entidades que conforman la República Mexicana, brinda una inmejorable oportunidad para la creación de un Instituto Nacional Electoral (INE) acorde a las necesidades actuales de los actores políticos y de la ciudadanía.

Armonizado con el texto constitucional que fue recientemente aprobado, se deberá garantizar que las nuevas autoridades observen en todo momento los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad; tales principios, no deben ser apreciados desde un punto de vista abstracto o meramente lógico jurídico, sino que deben de convertirse en el eje central de la actuación de todas las autoridades electorales de cualquier nivel.

\* Líder de proyecto en la Dirección Distrital XVII del IEDF. Funcionario integrante del Servicio Profesional Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF). Con experiencia en la organización de cinco Procesos Electorales Locales 2000 a 2012, y tres procesos electivos de Participación Ciudadana y en las cuatro consultas ciudadanas sobre Presupuesto Participativo entre 2010 y 2013.

El objetivo del presente trabajo, se centrará particularmente en el proceso de transición que sufrirán los servidores públicos que conforman tanto el IFE como los organismos electorales locales, toda vez que serán integrados al nuevo Servicio Profesional Electoral Nacional del nuevo Instituto Nacional Electoral, conforme a lo establecido por la última reforma del año 2013, ya que el recientemente agregado apartado D del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que corresponderá al Servicio Profesional Electoral Nacional la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral.

El Instituto Nacional Electoral regulará la organización y funcionamiento de este Servicio,<sup>1</sup> mientras que el artículo sexto transitorio contempla que una vez que sea integrado y a partir de que entren en vigor las normas previstas en el artículo segundo transitorio (Ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales, Ley general que regule los procedimientos electorales y una Ley general en materia de delitos electorales), el INE deberá expedir los lineamientos para garantizar la incorporación de todos los servidores públicos del IFE y de los organismos locales en materia electoral al Servicio Profesional Electoral Nacional, así como las demás normas para su integración total.<sup>2</sup>

En el nuevo diseño del Servicio Profesional Electoral Nacional, se deberá privilegiar y preservar la experiencia y capacidades demostradas por los funcionarios que actualmente integran los Servicios Profesionales Electorales tanto del IFE como de los Institutos Electorales Locales, ya que a lo largo de los años esos trabajadores han perfeccionado las destrezas y habilidades que garantizan la organización de los procesos electorales conforme a los principios contenidos en el segundo párrafo del artículo 41 Constitucional, es decir, que sean elecciones libres, auténticas y periódicas

<sup>1</sup>Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativo primera, y de Estudios Legislativos segunda, a la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política electoral, pp. 35 y 36.

<sup>2</sup>*Ibidem*, p. 68.

y que al mismo tiempo cumplan con lo dispuesto por los distintos ordenamientos jurídicos aplicables en el ámbito que les corresponda.

Es precisamente gracias a la actuación de esos funcionarios que se ha podido transformar y brindar certeza, confianza y transparencia a las elecciones desde la creación del IFE y que sirvió como modelo para el diseño de las Autoridades Electorales Locales.

A través de las reformas jurídicas se constituyeron los cimientos con los que fueron creadas las autoridades electorales, fortalecidas durante los siguientes años, con la creación de tribunales especializados en materia electoral; tales reformas fueron en su momento indispensable para brindar a los ciudadanos y al país un gran avance democrático.

El diseño y aplicación de normas jurídicas al igual que cualquier actividad humana es perfectible, es por ello que con regularidad se llevaron a cabo reformas electorales en los años 1996, 2007 y la más reciente del año 2013; analizando los aportes en lo particular, nos indican que el camino de la transición a la democracia ha sido abonado desde la gran reforma política de 1977, la cual podemos considerar como punto de partida de las grandes transformaciones democratizadoras.

A 36 años de distancia, podemos afirmar que tales cambios han permitido garantizar la participación ciudadana y de los actores políticos en los asuntos públicos, generar confianza en las instituciones encargadas de llevar a cabo los comicios en los ámbitos federal y local, y la alternancia en los cargos de elección popular entre las diversas fuerzas políticas del país.

Durante el recorrido democrático han participado distintos actores políticos, los cuales han privilegiado el consenso y la pluralidad, también han participado las distintas instituciones y organizaciones de la sociedad civil, sin olvidar a los institutos y tribunales electorales, que con su desempeño han mostrado en cada elección en que han participado su esfuerzo y profesionalismo, tampoco hay que olvidar los aportes de reconocidos académicos y la participación de la ciudadanía; es gracias a la suma de todos esos factores que ha sido posible la construcción del Sistema Electoral Mexicano, tal y como lo conocemos hasta el día de hoy.

Toda vez que el INE será el organismo público que desempeñará la función estatal de organizar las elecciones, independiente en sus decisiones y funcionamiento, así como profesional en su desempeño, se deberá buscar que la legislación secundaria y los nuevos ordenamientos correla-

tivos que regulen las relaciones laborales entre el INE y sus trabajadores, se puedan retomar los principios actualmente contenidos por el artículo 49 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral del IFE,<sup>3</sup> que establece que el Servicio Profesional Electoral deberá apearse a los principios rectores de la función electoral federal (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad) y basarse en 10 principios, los cuales son:

- I. Igualdad de oportunidades.
- II. Mérito.
- III. No discriminación.
- IV. Conocimientos necesarios.
- V. Desempeño adecuado.
- VI. Evaluación permanente.
- VII. Transparencia de los procedimientos.
- VIII. Rendición de cuentas.
- IX. Equidad de género.
- X. Cultura democrática.

Mientras que el Estatuto del Servicio Profesional Electoral del IEDF<sup>4</sup> en su artículo 42 establece claramente los objetivos del Servicio Electoral de Carrera:

- I. Coadyuvar a la consecución de los fines del Instituto Electoral.
- II. Proveer al Instituto Electoral, mediante procedimientos claros, objetivos y transparentes, el personal calificado para el cumplimiento de las atribuciones vinculadas a los procesos electorales y de participación ciudadana.
- III. Asegurar el desempeño profesional de las Actividades del Instituto Electoral.
- IV. Contribuir a garantizar la legalidad de todos los actos y resoluciones del Instituto Electoral.

El artículo 43 del Estatuto del SPE del IEDF, establece línea a seguir para cumplir con tales objetivos:

- I. Reclutar y seleccionar, mediante procesos selectivos internos o abiertos, al personal que habrá de integrarse al Servicio Profesional.

<sup>3</sup>Documento consultado en la siguiente dirección electrónica: [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estatuto\\_y\\_Catalogo/;jsessionid=jg9WSqqG2rr8pp2L2FWxpTFdg7yQJvBvT2kNdR5v2wTNxrH6QQRt!1941664640!NONE#estatuto](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estatuto_y_Catalogo/;jsessionid=jg9WSqqG2rr8pp2L2FWxpTFdg7yQJvBvT2kNdR5v2wTNxrH6QQRt!1941664640!NONE#estatuto), el día 30 de enero de 2014.

<sup>4</sup>Documento consultado en la siguiente dirección electrónica: <http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/EstatutoServProf.pdf>, el día 30 de enero de 2014.

- II. Formar y capacitar a los miembros del Servicio Profesional conforme a lo establecido en el Código (de Instituciones y Procedimientos Electoral del Distrito Federal) y el Estatuto (del Servicio Profesional Electoral y demás personal que labore en el IEDF).
- III. Generar en los miembros del Servicio Profesional el compromiso institucional e identificación con el Instituto Electoral.
- IV. Fomentar en el personal la vocación por el desarrollo de la vida democrática orientada por valores éticos, jurídicos y políticos y el apego a los principios rectores en la función electoral.
- V. Propiciar la superación de quienes formen parte del Servicio Profesional, y
- VI. Evaluar periódicamente la labor de su personal y retribuirlo adecuadamente.

Se deben rescatar conceptos como los antes mencionados en el diseño del Servicio Profesional Electoral Nacional, además de cuidar que los nuevos ordenamientos cumplan con una normalización jurídica adecuada con las diversas normas jurídicas que regularán las relaciones laborales entre el nuevo Instituto y sus trabajadores (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y demás disposiciones relativas), ello con la finalidad de proteger en todo momento los derechos y garantías laborales con que cuentan los funcionarios que actualmente se encuentran en activo y los que ingresen en un futuro.

La política laboral que regule la relación entre el INE y sus trabajadores, deberá garantizar al igual que el día de hoy, la estabilidad en el empleo de los funcionarios; una capacitación constante a los funcionarios conforme a las actividades que realizan cotidianamente, la cual deberá apoyarse en el uso de nuevas tecnologías y de instituciones académicas de renombre, así como de los diversos centros de capacitación judicial y electoral que actualmente existen en el país, por citar un ejemplo: el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o bien las áreas de Formación y Capacitación de los distintos Institutos Electorales.

Mención aparte merece el hecho de que se debe procurar brindar una movilidad horizontal y vertical que les brinde el acceso a los funcionarios a oportunidades de desarrollo dentro del Sistema Civil de Carrera, y de forma paralela diseñar un sistema de evaluación que privilegie y evalúe de

forma constante e integral el mérito, capacidades, habilidades y aptitudes de los funcionarios del Servicio Profesional Electoral Nacional.

A manera de cierre, me gustaría citar a continuación la reflexión final de la ponencia que elaboramos en conjunto la Act. Ana Lilia Lara Carvajal y un Servidor, que fue presentada durante el XXIV Congreso Nacional de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales A.C., cuyo tema principal fue: "Federalismo Electoral: Experiencias Locales", que se desarrolló en la Ciudad de Zacatecas en el mes de noviembre de 2013. Dicho trabajo creo que retrata fielmente el sentir y los anhelos de los integrantes del Servicio Profesional Electoral del IEDF frente a las actuales perspectivas que se nos presentan.

## REFLEXIÓN FINAL

Los trabajadores del IEDF transitamos por una etapa complicada en relación con la propuesta incluida en el Pacto por México que plantea la integración de un Instituto Nacional de Elecciones, lo que de entrada ofrece un riesgo potencial para la pérdida de nuestra fuente de trabajo; sin embargo, hoy alzamos nuestra voz para que en el proyecto de creación del nuevo órgano electoral se considere a quienes tienen la formación y la experiencia, pero sobre todo que no se caiga en la trampa de desdeñar la importancia que tiene el contar con un cuerpo de funcionarios técnicamente formados, capacitados, experimentados y probados, pero muy especialmente un cuerpo que deberá estar blindado frente al pragmatismo de buscar el poder por el poder.

Al momento de pensar en el diseño institucional que dará cabida a un órgano nacional para organizar las elecciones en todo el país, se tienen que incorporar dos temas fundamentales: uno, integrar un cuerpo técnico operativo formado por personal profesional, ajeno a los vaivenes políticos en el desempeño de la función electoral; y dos, considerar al enorme capital humano experimentado y capacitado que se ha formado a lo largo de muchos años en los órganos electorales locales y federal.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Documento consultado en la siguiente dirección electrónica: [https://somee.org.mx/ponencia\\_extenso.php?t=2&c=2&h=45598720eed3947d6f7df88b9831ed4a3d32f095](https://somee.org.mx/ponencia_extenso.php?t=2&c=2&h=45598720eed3947d6f7df88b9831ed4a3d32f095), el día 30 de enero de 2014.

# Procedimientos para la idónea aplicación de la reforma constitucional que impactan en el sistema electoral mexicano y propician la buena marcha del Instituto Nacional Electoral

Adrián S. Gimate-Welsh\*

*La salud de las democracias, cualesquiera  
que sean su tipo y grado, depende de un  
miserio detalle técnico: el procedimiento  
electoral. Todo lo demás es secundario.  
Sin el apoyo del auténtico sufragio  
las instituciones democráticas  
están en el aire.*  
NOHLEN, 2005.<sup>4</sup>

## JUSTIFICACIÓN

Hoy como ayer, la problemática de la integridad<sup>2</sup> de las elecciones pone en entredicho la gobernanza electoral,<sup>3</sup> condición *sine qua non* para la gobernabilidad democrática. Esta afirmación coloca en escena que la legitimidad de las instituciones electorales depende del resguardo de elecciones libres, competitivas y de resultados dignos de certeza, objetivos y confiables, lo que implica instituciones de gobernanza electoral revestidas de legítimi-

\* Investigador nacional Nivel 3 del Sistema Nacional de Investigadores, Conacyt; director del Centro de Investigaciones Legislativas, UAM-Iztapalapa.

<sup>1</sup> Prólogo a la obra *Tratado de Derecho Electoral en América Latina*. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson, DCE, México, 2ª. ed., 2007. Fragmento tomado por Nohlen de la obra de Ortega y Gasset, "Quién manda en el mundo" de la obra *La rebelión de las masas*, Parte II, capítulo VII, Madrid, 1958.

<sup>2</sup> El concepto "integridad electoral" es empleado por Pippa Norris, 2013, y por los autores del Workshop realizado en la Universidad de Harvard, junio, foro en el que participé en las discusiones de los trabajos ahí presentados. De estos trabajos saldrá una publicación en 2014.

<sup>3</sup> Este concepto lo entiendo como la interacción de las reglas constitucionales con las institucionales y las prácticas organizativas; dicho en otros términos, las reglas básicas de los procedimientos empleados en las elecciones y en la contienda electoral.



dad, confiables y robustas en sus resoluciones, que dispongan de los procedimientos idóneos y necesarios para sancionar las violaciones de la normatividad electoral; que la administración de las elecciones sea igualmente merecedora de confianza en sus resoluciones, en apego estricto a los principios de objetividad, imparcialidad, autonomía, legalidad e independencia con los que la institución electoral ha sido constituida.

Para estudiosos del tema electoral y de observadores del ámbito internacional, estas condiciones fueron satisfechas a plenitud por el Instituto Federal Electoral en su primer periodo de existencia, que algunos autores han denominado la era Woldenberg, que en términos cronológicos es coincidente con la transición democrática y con la alternancia en el poder en el año 2000.

Muy distinta ha sido la percepción de la integridad electoral en los procesos electorales del 2006, 2012 y 2013 (Schedler, 2013; Gimata-Welsh y Ramírez, 2014; Méndez, 2014),<sup>4</sup> no solo a nivel federal sino también estatal. La evolución del desempeño de la autoridad electoral muestra percepciones encontradas:<sup>5</sup> las voces a favor de la institución electoral destacan su capacidad técnica, administrativa y organizativa en los comicios y su desempeño en el recuento de los votos, el padrón electoral; las palabras críticas aluden a la incapacidad de los consejeros para contener la compra y coacción del voto y la debilidad de la institución para garantizar que la contienda electoral sea equitativa, certera, objetiva e imparcial.

Tomando como marco la fragilidad de las elecciones, sobre todo locales, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) en el Senado, y como parte del Pacto por México, presenta<sup>6</sup> el proyecto de decreto para reformar los artículos 21, 41, 60, 73, 76, 102, 105, 116, y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, con miras a la creación

<sup>4</sup> Schedler, ponencia presentada en el Workshop de la Universidad de Harvard, junio, 2 y 3, 2013; “El charolazo. Ponderación e interpretación de derechos en pugna”, autores Adrián S. Gimata-Welsh y Edwin Ramírez, artículo que será publicado en el mes de junio, 2014, en Justicia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; “Implicaciones de la reforma electoral”, ponencia presentada por Irma Méndez de Hoyos en el Foro Ciudadano “Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2015”, 6 y 7 de febrero, 2014, H. Cámara de Diputados.

<sup>5</sup> Datos tomados de los diarios nacionales *La Jornada*, *Reforma* y *El Universal* de las elecciones de 2012 y 2013.

<sup>6</sup> 15 de mayo de 2013. El 31 de enero de 2014, el presidente Enrique Peña Nieto promulga la reforma política.

del Instituto Nacional Electoral (INE). La bancada del PAN como exposición de motivos destaca que “diversos sucesos representaron focos rojos, llamadas de atención que deben ser atendidas para perfeccionar la democracia mexicana, todavía inestable, vulnerable y, en ocasiones, manipulable”.<sup>7</sup>

Consumada la reforma constitucional en materia electoral que sustituye al Instituto Federal Electoral (IFE) por el Instituto Nacional Electoral (INE), se cierra un ciclo que inicia a principio de la década de 1990 e inicia el periodo del INE con la promulgación de la reforma política el día 31 de enero del 2014. Los efectos en el sistema electoral mexicano surgen de inmediato en el ámbito institucional: diseño de las leyes secundarias que atiendan la reforma constitucional en sus diversos artículos, pero sobre todo, que sean congruentes con la reforma constitucional en su conjunto.

## EFFECTOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL Y CREACIÓN DEL INE

### Introducción

La reforma modifica la estructura de las autoridades electorales, sus jurisdicciones y ordenamientos que la nueva autoridad electoral debe aplicar. La sustitución del IFE por el INE ofrece un conjunto de nichos de perfeccionamiento que, si son considerados en la legislación secundaria, el INE podrá iniciar sus responsabilidades en condiciones robustas, si las legisladoras y legisladores aprueban la legislación secundaria jurídicamente congruente con los objetivos con los que fue pensada la ingeniería constitucional en el diseño del INE y si la composición del Consejo General exhibe la impronta ciudadana idónea y si aplica la legislación secundaria con certeza, autonomía y con apego a derecho.

La detección de las áreas de perfeccionamiento permitirá ofrecer alternativas de solución a posibles problemas de manera anticipada, de modo que las elecciones de 2015 estén organizadas con el menor de los conflictos posibles y con resultados ciertos y confiables. Los puntos que a continuación se presentan constituyen un conjunto de propuestas de acción que se consideran relevantes en el diseño de la legislación secundaria.

<sup>7</sup> *Gaceta del Senado de la República*, miércoles 15 de mayo de 2013, p. 1.

Partamos de una actitud positiva y construyamos la institución electoral que el país requiere.

Nichos de perfeccionamiento a considerar  
como consecuencia de la reforma  
constitucional en materia electoral

Partamos de la premisa que la gobernanza electoral de calidad es la correcta interacción de la normatividad constitucional con las reglas institucionales, con las prácticas organizativas y administrativas y la correcta aplicación. Todo ello supone un entramado procedimental congruente e innovador en el diseño de manera que su aplicación resguarde de manera efectiva la soberanía ciudadana y asegure la autenticidad del voto y ésta a su vez la integridad del voto ciudadano. Para que esto acontezca se tiene que prestar atención a tres áreas fundamentales: 1) el diseño de reglas; 2) la aplicación de reglas; 3) la conciliación de las disputas. Es en esta perspectiva que se exponen las áreas de oportunidad siguientes.

1. La innovación en el diseño de los instrumentos técnicos y jurídicos, la congruencia en el entramado constitucional e institucional y el resguardo de la soberanía ciudadana, será garantía del auténtico sufragio, de elecciones confiables, de una autoridad electoral robusta y de una democracia de mayor calidad.

2. Para resguardar de manera auténtica la soberanía del voto ciudadano, es condición *sine qua non*, fijar la mirada de manera muy detenida en el diseño de las reglas anticipando escenarios posibles; y que éstas se apliquen apropiadamente en la resolución y conciliación de las controversias, sobre todo de orden mediático y financiero.

3. La función sustantiva de la autoridad electoral, además de la organización, la vigilancia de las elecciones y el conteo de los votos, es la de promover la cultura democrática en la ciudadanía de manera que se incentive la participación ciudadana. Su impacto aún no se conoce, pues no se han hecho estudios al respecto. En la confección del nuevo Cofipe esta tarea podría ser compartida con las universidades de los estados, pero en el marco de una política de Estado sobre la cultura democrática. El modelo alemán es un referente al respecto. En todo caso, esta función debe ser armoniosa en el conjunto de los estados de la federación, cumpliendo con ello lo sustantivo de los artículos 25 y 26 de la Constitución que a la letra

dicen “El Estado organizará un sistema de planeación democrático del desarrollo nacional (...) para la independencia y la democratización política”, respectivamente.

4. Uno de los puntos que significó tiempo y recursos para el Instituto Federal Electoral (IFE) y que lo colocó en constante discrepancia de criterios de interpretación con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) fue el relativo a la aplicación de los procedimientos especiales sancionadores. Con la reforma constitucional ahora el INE, de acuerdo con la base II, letra D, el Instituto Nacional Electoral ahora “investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación” mediante criterios expeditos.

Sin embargo, los criterios de investigación exhaustiva establecidos por el TEPJF y la experiencia de devolver los asuntos de controversia al IFE, los procedimientos expeditos dejan de ser rápidos. Para mantener la efectividad y rapidez, la legislación secundaria debería tomar en consideración los aspectos siguientes:

- Que una vez que el TEPJF tenga en sus manos el expediente, resuelva con totalidad de jurisdicción de modo que el asunto no sea devuelto al Instituto Electoral.
- La reforma constitucional no establece plazo para la investigación que realice el INE. Debe especificarse el tiempo y que éste sea inflexible.

5. Hacer de la educación cívica una política de Estado; que ésta esté a cargo del INE pero que mediante convenios entre el INE y las universidades de los estados, la educación cívica sea impartida por las instituciones de educación superior y evaluada periódicamente por el INEGI de manera que se tengan resultados de su impacto en la ciudadanía. El modelo de este tipo de acciones lo tenemos en la República alemana.

6. La libertad de expresión es uno de los asuntos de la agenda política que requiere mayor discusión. El artículo 1 constitucional dice que el ejercicio de los derechos humanos “no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”; “la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa sino en el caso de que ataque los derechos de terceros

(art. 6) y en el artículo 7 “Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas ...Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni coartar la libertad de difusión”. Sin embargo, el apartado C del artículo 41 dice “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas”. Se aprecia aquí cierta contradicción entre el artículo 7 constitucional y el 41 en el apartado c. Hay una censura *ex-ante*. Se adelanta la censura y se vulnera la soberanía ciudadana al decidir que la emisión de propaganda denigra a las personas. Respetemos la soberanía ciudadana para juzgar y su libertad de pensar y de actuar.

En todo caso, si hay una violación a la norma que sea el Tribunal Electoral el que resuelva, como ya se ha hecho, bajo el principio de que la libertad no es absoluta.

Debido a esta normatividad y la reglamentación vigente del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los procedimientos sancionadores especiales no fueron expeditos ni efectivos ya que en muchas ocasiones las resoluciones del Consejo General resolvía en sentido contrario al del Consejo, devolvía el expediente al IFE por cuestiones de individualización de sanciones y los procedimientos sancionadores dejaban de ser expeditos. Para que los procedimientos sean expeditos se recomienda lo siguiente:

- Que la legislación secundaria contenga plazos para la realización de la investigación de parte del INE, que no sea flexible.
- Que el Tribunal Electoral resuelva con plenitud de jurisdicción de manera que el expediente no sea devuelto al INE.
- Que los denunciantes aporten las pruebas necesarias para que la autoridad electoral realice la investigación.
- Que se prevean sanciones en caso de denuncias vacías.
- Que las denuncias se remitan solamente a los tiempos en Radio y Televisión con fines electorales (Base II del artículo 41 constitucional) y solo durante la fase electoral.
- Y que la legislación secundaria sobre los apartados c y d de la base III dé lugar a la fase de aplicación de la norma jurídica a la resolución de casos concretos (Atienza, 2008:2).<sup>8</sup>

<sup>8</sup>Manuel Atienza, *Las razones del derecho. Teoría de la argumentación jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

7. Prerrogativas de las candidaturas independientes. La reforma constitucional establece que “los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley” (Base III). Las prerrogativas son de dos tipos: 1) tiempo en Radio y Televisión (apartado e de la Base III) y 2) de financiamiento.

Sobre el financiamiento público, existen diversas posibilidades de regulación. Primero, diferenciar entre candidatos presidenciales, senadores, diputados federales, diputados locales y representantes de ayuntamientos. En Colombia, por ejemplo, los candidatos presidenciales reciben 600 pesos por cada voto válido, siempre y cuando obtenga el 5 por ciento de votos; los representantes del congreso 500 pesos por cada voto válido; los candidatos a alcaldes y concejales, 300 pesos. Los candidatos a gobernadores y diputados obtendrán 400 pesos por cada voto válido, solo si obtienen 5 por ciento de los votos válidos.

La modalidad de Panamá se calcula con base en los votos obtenidos, en un solo pago. Las prerrogativas económicas en Chile, igualmente están calculadas en base a los votos válidos obtenidos, al igual que los partidos. Se prorratea entre todos los candidatos un monto similar al que le corresponda al partido que hubiere obtenido en esa elección el menor número de votos en la elección para los mismos cargos, en las mismas circunscripciones, distritos. El pago se hace cinco días después de la inscripción.

Otra opción razonable, consiste en asignar a todos los candidatos independientes que hayan obtenido su registro, el 1 por ciento de la bolsa de financiamiento que le corresponde a todos los partidos. Es decir, al conjunto de figuras independientes se le estaría asignando el 50 por ciento del financiamiento ordinario que se otorga a los partidos de nuevo registro. Esta proporción es razonable debido a que los candidatos independientes no deben efectuar actividades ordinarias, solo de campaña para solicitar el voto. La fórmula también evitaría que el incremento en candidatos independientes provoque una mayor dispersión del financiamiento público, en detrimento de los partidos políticos participantes.

Ahora, el 1 por ciento de financiamiento debe asignarse de manera proporcional a todos los candidatos independientes, considerando la magnitud del cargo por el que compiten. Es decir, no se le puede otorgar la misma cantidad de financiamiento a un candidato independiente a presi-

dente, que uno para senador, u otro que compite para diputado federal. La asignación deberá determinarse de acuerdo al número de distritos en que deberá competir cada candidato. De esta manera, a un candidato independiente presidencial debe corresponderle un monto de financiamiento 300 veces mayor que el financiamiento público que reciba un candidato a diputado. Los candidatos a senadores recibirán financiamiento de acuerdo al número de distritos que contengan sus entidades. Debe aclararse en la legislación secundaria que cada candidato independiente podrá recibir financiamiento privado, pero nunca en una proporción mayor que al financiamiento público que se les otorgue por la autoridad electoral.

Respecto a los tiempos en Radio y Televisión, la reforma constitucional especifica que el conjunto de candidatos independientes recibirá una de las partes igualitarias en que se divida el 30 por ciento del total del tiempo del Estado en Radio y Televisión que se destine a las campañas electorales. Esa parte a todos los candidatos puede distribuirse bajo la misma lógica que el financiamiento público por cada tipo de candidatura independiente, es decir, de manera proporcional a su ámbito territorial.<sup>9</sup>

8. Mecanismos de votación. Transitar hacia los mecanismos de votación con urnas o boletas electrónicas, que son mucho más eficientes y más rentables, disminuyen los peligros de violar la secrecía del voto, evitando así el inmenso consumo de papel.

9. Voto en el extranjero. Permitir que el voto de los mexicanos en el extranjero sea para todas las elecciones: federales y locales, y para todos los cargos de elección.

Esta iniciativa supone la credencialización de los mexicanos en el extranjero, urnas electrónicas o voto por Internet.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

El avance de la democracia en México y los países de América Latina está asociado a las instituciones y del arreglo a su innovación en el diseño para superar los problemas de la consolidación democrática. El Instituto Nacional Electoral es uno de los casos de progreso en la ingeniería institucional,

<sup>9</sup>Incluso puede determinarse la asignación de espacios por distrito, dadas las capacidades de bloqueo de señales de las televisoras y radiodifusoras.

como ha sido demostrado igualmente en los países latinoamericanos. Tales afirmaciones tienen sustento en que las instituciones son esenciales para el proceso político (Nohlen, 2006; Moreno, 2011).<sup>40</sup>

La ingeniería constitucional e institucional, empero, está determinada por el contexto de orden histórico, social, político y sobre todo por la acultura política. Estos son algunos de los ingredientes que han nutrido la innovación institucional electoral; pero también el cambio en el mapa cognitivo de los actores políticos fundamentales que permitió la construcción de acuerdos entre los liderazgos parlamentarios y el ejecutivo reflejados en el Pacto por México y materializados en la reforma política electoral.

Lo que ahora esperamos es que el Constituyente Permanente apruebe la legislación secundaria que contenga las improntas siguientes:

1. Que la racionalidad jurídica de la reforma constitucional sea congruente con la legislación secundaria en términos procedimentales y de contenido.
2. Que la legislación secundaria de la fase jurídica anticipe los mundos posibles de interpretación y los acote técnicamente de manera que la fase de la aplicación no genere huecos de interpretación, delimitando con precisión los ámbitos de competencia del INE en su relación con los organismos locales electorales; o los procedimientos en el asunto de la fiscalización, por ejemplo.

Si las premisas anteriores son idóneamente satisfechas, la transición del Instituto Federal Electoral al Instituto Nacional Electoral será tersa. Pero ésta supone consejeros ciudadanos competentes en gobernanza electoral y cultura democrática.

<sup>40</sup> Dieter Nohlen, "Instituciones y cultura política", conferencia magistral presentada en el Seminario Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, e IDEA, 12 de febrero de 2007.

Jorge Efraín Moreno Collado, "Procesos políticos fundamentales y teoría constitucional", tesis doctoral, Facultad de Derecho, UNAM, 2011.



# Propaganda gubernamental, una agenda pendiente. El gasto excesivo de gobernadores y legisladores

Nicolás Nieto Nava\*

## RESUMEN

Todo indica que la reforma político-electoral recién declarada constitucional solo obedece a la dinámica que ha mantenido el gobierno en sus predecesoras: corregir deficiencias del proceso electoral pasado, con un aderezo: la andanada de un régimen que está de regreso con el autoritarismo y centralismo que le caracterizó.

Sin embargo, de acuerdo con la misma dinámica de reformas previas, no se regulan aspectos que dejan las puertas abiertas a conductas que evaden la ley pero que sirven para obtener ventaja de manera inequitativa en las elecciones. Al mismo tiempo, ni se abarata el costo de las campañas, ni se regula de manera adecuada el gasto en propaganda gubernamental. Como ejemplo se toma el caso de gobernadores y legisladores que efectúan un gasto excesivo en estos rubros.

## EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO ELECTORAL Y GUBERNAMENTAL

El Derecho a la Información es un derecho indispensable para la existencia de un régimen democrático. Se integra por tres facultades: recibir, investi-

\*Catedrático de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y estudiante de Posgrado. Licenciatura en Derecho en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Especialidad en Derecho Procesal, en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Actualmente cursa la Especialidad en Justicia Electoral, aula virtual, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

gar y difundir información. De cada facultad se desprenden un sinnúmero de derechos que en conjunto hacen del Derecho a la Información, un área por demás interesante de la ciencia jurídica.

Las facultades citadas no pueden entenderse de manera aislada: no es posible opinar sin información; no es posible expresar ideas sin los medios adecuados, etcétera.

El Derecho a la Información en México ha tenido un desarrollo tardío en comparación con otros países. En realidad, es a partir del año 2002 que ha tenido una evolución vertiginosa, derivado de reformas constitucionales como la creación de la Ley de Transparencia y el Instituto encargado de ejecutarla. En esta expansión, el gobierno mexicano y la sociedad misma han experimentado una serie de transformaciones respecto de las áreas relacionadas con la materia. Un aspecto relevante es la conciencia de que los gobernantes están obligados a informar sobre sus actos de gobierno, con la finalidad de someterse al escrutinio y crítica de los gobernados, ejercicio característico de un régimen tolerante y una sociedad informada.

Una vía para cumplir con dicha obligación ha sido implementar informes de gobierno para la población. Así, desde el Presidente de la República hasta un Alcalde, tienen que rendir cuentas de su administración a la sociedad, por lo menos una vez al año.

Se considera que con dicha medida se pretende tener informada a la población respecto de los actos, programas, acciones de su gobierno. No obstante, pareciera que dentro de la álgida competencia electoral que está caracterizando al México del siglo XXI, los informes de gobierno han perdido su naturaleza y se han convertido en mini-campañas, ya que los gobernantes aprovechan este espacio de propaganda, para difundir y consolidar su imagen personal, sin importar que su informe esté lleno de “logros” huecos y falacias que esconden la verdadera situación de los asuntos bajo su responsabilidad.

De la mano con los informes, la propaganda gubernamental, la comunicación social o personal de los gobernantes, abona a todo un sistema de marketing para crear la imagen de un gobernante que aspira a cargos más altos al que ostenta en el tiempo actual. Dichos rubros se relacionan también con el derecho de recibir información, pero al parecer no se logra tener una sociedad mejor informada; al contrario, todos los elementos que

conforman la propaganda gubernamental, se encargan más de maquillar u ocultar la verdad que de ponerla al alcance de los gobernados.

En la férrea disputa por el poder, la propaganda gubernamental se ha convertido en propaganda personal, en propaganda electoral. Constituye un factor para lograr ventaja en la futura elección, sin necesidad de estar en campaña, ni mucho menos de gastar las prerrogativas a que tienen derecho los partidos y sus candidatos: el gasto es absorbido ya sea por el dinero del pueblo o mediante aportaciones de particulares, lo que es injusto y lesivo al bienestar colectivo, pues se pondera la construcción de una imagen política o electoral sobre las necesidades de los gobernados.

## MOTIVACIONES DE LA REFORMA ELECTORAL DE 2007-2008

A partir del primer tercio del siglo XX, México ha sido gobernado por un mismo régimen, a pesar de que durante doce años dicho régimen cambió de nombre formal. Una de sus principales preocupaciones ha sido no solo mantenerse en el poder, sino legitimar sus cuestionados triunfos, los que por cierto, han sido varios.

Un mecanismo o herramienta para lograr tal cometido lo constituyen las reformas político-electorales.

La regulación de las elecciones mexicanas tiene como principal motor la desconfianza, de los electores y la inequidad hacia la oposición. En este sentido, cada reforma electoral responde a tratar de corregir errores o deficiencias detectadas y sufridas en el proceso electoral previo; de esta forma se pretende que la siguiente elección sea más equitativa, transparente, legítima, confiable y veraz que la anterior.

No obstante, ya sea por negligencia, oídos sordos, dolo o colusión de quienes corresponde la elaboración de las nuevas reglas del juego, se deja la puerta abierta a futuras trampas o conductas indebidas. O es que los actores de la arena electoral están más atentos a encontrar la forma de evadir la nueva legislación que a observarla.

A partir de la reforma de 1977, los partidos y sus candidatos tienen acceso a los medios masivos para sus actos de campaña. Y desde entonces, los medios masivos han adquirido un excesivo protagonismo en el proceso electoral mexicano.

Dicho protagonismo se exacerbó a partir del año 2000. La cúspide de su empoderamiento fue la promulgación de la “Ley Televisa” que si bien fue declarada inconstitucional, no impidió que la elección presidencial del año 2006 estuviera marcada por la sesgada intervención de los medios a favor del candidato de la derecha.

El excesivo gasto en spots de Radio y Televisión, las campañas negativas y la guerra sucia, fueron los principales tópicos de las reformas de 2007-2008.

Además de acotar la captación de recursos públicos por las empresas de Televisión y Radio así como la intervención de terceros ajenos a la contienda y con ello pretender equidad en el proceso electoral, otro objetivo fue tratar de aminorar el gasto o costo de los procesos electorales. Tan solo transformar el tiempo oficial de Radio y Televisión en spots para los partidos y sus candidatos, supone un ahorro que se cuenta en miles de millones de pesos.

Sin embargo, el verdadero costo de los procesos electorales no ha disminuido debido a que se aumentó el gasto para actos ordinarios de los partidos; porque ha aumentado el gasto en propaganda gubernamental y se ha incentivado al no fiscalizar el financiamiento privado por vías que ni son detectadas, ni investigadas, muchos menos sancionadas.

Una fisura importante y que se mantiene sin regulación, es el gasto excesivo en propaganda gubernamental en todos los niveles de gobierno de los tres poderes, de ahí que sea necesario no solo poner el tema sobre la mesa, sino que forme parte de la agenda en la legislación de las próximas leyes secundarias derivadas de la reforma constitucional en materia política.

#### EL GASTO EXCESIVO EN PROPAGANDA GUBERNAMENTAL POR GOBERNADORES Y LEGISLADORES

Respecto al gasto en propaganda gubernamental, la situación es y seguirá imparable. La nueva legislación político-electoral no ataca problemas que se consideran fundamentales para evitar el desvío de recursos públicos, para lograr equidad entre candidatos e incluso y para lograr veracidad en los contenidos de las campañas.

Como temas que considero dignos de debate y regulación en las leyes secundarias, expongo los siguientes:

Muchos gobernadores están imitando el modelo de marketing empleado por el actual Presidente de la República para formar y consolidar una imagen en medios masivos a costa del erario público o, en el peor de los casos, con financiamiento ilegal.

Muchos legisladores: diputados federales o locales y senadores observan la misma dinámica pero con una agravante: se valen de una retórica falaz para arrogarse decisiones que solo corresponden a un órgano como lo es el Congreso ya sea Federal o Local.

En el caso de los gobernadores, se considera que deben establecerse máximos legales e incluso etiquetar presupuesto para su propaganda gubernamental. En el mismo sentido, debe acotarse el tiempo previo y posterior a la rendición de sus informes de gobierno, en que pueden realizar dicha propaganda. También resulta conveniente prohibir que dicha propaganda sea difundida o transmitida fuera del territorio de la entidad correspondiente, por cualquiera que sea el medio y no ocurran casos tan lamentables como los de gobernadores que se promueven incluso en el Distrito Federal.

De lo que se trata es evitar que los gobernadores aprovechen sus informes de gobierno para realizar 6 mini-campañas a costa del erario público o, en casos graves, con financiamiento ilegal. Uno y otro aspecto es grave. En el primer caso, el gasto de propaganda gubernamental y cualquier otro eufemismo que suele utilizarse, supera el presupuesto destinado a secretarías o programas de gobierno; en el segundo, el financiamiento privado no declarado y por lo tanto ilegal, genera un alto grado de desconfianza y percepción de corrupción, cuando no la existencia de compromisos soterrados.

También se trata de evitar la tendencia grotesca de muchos gobernadores, de ocuparse más por crearse una imagen y preparar su futuro político, que por gobernar.

Para abonar a la transparencia y rendición de cuentas, propongo que se establezca en la legislación que ninguna documentación ni contrato que tenga como fin construir y proyectar su imagen como gobernantes tenga el carácter de información reservada. De esta forma y mediante solicitudes de información, puedan detectarse financiamientos ilegales. In-

cluso, dicha información debiera considerarse de oficio y publicada en los portales web de cada gobierno local.

Por lo que a los legisladores se considera conveniente suprimir de plano cualquier presupuesto y actividad de propaganda gubernamental. En este caso la razón es más evidente: el legislador pertenece a un cuerpo colegiado, primero en su grupo parlamentario y luego en su Cámara o Congreso.

Es frecuente encontrar casos de legisladores que se arrojan el haber logrado la emisión de leyes o reformas, cuando —a menos que la legislación al respecto haya cambiado y no me di cuenta— para dichas labores legislativas se requiere un voto mayoritario. Es evidente que el mensaje emitido por todo gobernante debe apegarse a parámetros de veracidad con relación a las facultades que las leyes les otorgan y en el caso de los legisladores, debe acentuarse que forman parte de un cuerpo colegiado.

Se considera pues, que en el caso de los legisladores no se justifica ni el mínimo presupuesto ni actividad de propaganda gubernamental, mucho menos los denominados “informes legislativos”. En todo caso, debe reforzarse la obligación de publicar con un estilo accesible, los proyectos de ley y votaciones de cada legislador y bancada... nada más.

El legislador no es un mini gobernador, no es gestor, no es alcalde regional, y tampoco obtiene “logros”. Su trabajo es legislar. La discusión y aprobación de leyes corresponde a un cuerpo colegiado. Ningún legislador puede arrogarse el contenido de una ley ni reforma. Ello constituye un engaño al pueblo y una mentira consentida por el sistema político-electoral mexicano. De ahí que la moda de rendir informes legislativos sea una falacia, un gasto excesivo e injustificado de recursos públicos.

Si se toma en cuenta que se ha aprobado la reelección legislativa, entonces el problema adquiere mayor relevancia. Además de las campañas oficiales para alcaldes, gobernadores y legisladores, los mexicanos tendremos que pagar ahora por 300 mini campañas en el caso de diputados federales y por lo menos 96 senadores, sin contar con los respectivos distritos locales, todo bajo el eufemismo de los informes legislativos. En el peor de los casos, además de gastar recursos públicos, los mini candidatos se allegarán de financiamiento privado ilegal.

Ello es inconcebible e insostenible para un país con los niveles de pobreza como el nuestro, y para unas elecciones que en la letra tienen una

legislación que garantiza certeza y equidad, pero que en la realidad están plagadas de violaciones a la ley, inequidad y financiamientos ilegales.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

Es cierto que la sociedad tiene derecho a ser informada de las actividades de los gobernantes. Pero en lugar de derrochar en comunicación social, propaganda gubernamental y sus eufemísticos "informes", debieran pulirse las leyes de transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas para que sean leyes de acceso a la información y no vías para legitimar la opacidad a través de un exceso de reservas, discrecionalidad, costos elevados y trámites engorrosos, así como un deficiente personal a cargo de las unidades de acceso a la información.

El gobernante que trabaja es reconocido por el pueblo sin necesidad de los gastos excesivos en la construcción y proyección de su imagen. Es legítimo que un gobernante aspire a nuevos cargos de elección popular, pero es más legítimo el derecho del pueblo a exigir que el gobernante trabaje en beneficio del soberano; es mayor su responsabilidad de atender las necesidades de la sociedad que tener gastos excesivos en materia de propaganda gubernamental.

Es inconcebible que mientras se regatea presupuesto a la investigación, la cultura, a las universidades públicas y muchas áreas más, en contrasentido el gasto en publicidad oficial haya crecido, de 2005 a 2010, un 1335 por ciento en el Estado de México; que el gasto total de los tres Poderes de la Unión, de 2002 a 2011, haya aumentado en un 400 por ciento; que en el año 2008 el gasto en publicidad haya sido rebasado en un 54 por ciento y en 2011 un 85 por ciento.

Habría que verificar si dicho gasto, injusto y ofensivo por excesivo, ha contribuido a tener una sociedad mejor informada o solo ha elevado la apuesta del costo para obtener un cargo de elección popular a costa del bienestar del pueblo y de áreas más prioritarias.

Considero necesario que los temas propuestos se discutan en las leyes secundarias y, por qué no, concretar una ley de propaganda gubernamental.

# Reforma constitucional en materia político electoral. Nuevas reglas electorales

José Antonio Reyes Victoria\*

Se impulsará una Reforma Electoral que atienda los temas: a) Reducción y mayor transparencia del gasto de los partidos. b) Con disminución en el monto de los topes de campaña.

Además de la incorporación de lo siguiente, a las causales de nulidad de una elección:

- 1) El rebase de los topes de campaña.
- 2) La utilización de recursos al margen de las normas que establezca el órgano electoral.
- 3) La compra de cobertura informativa en cualquiera de sus modalidades periodísticas.

Con la correspondiente sanción al medio de que se trate:

- a) Revisión de los tiempos oficiales en Radio y Televisión para impulsar una cultura de debate político y una racionalización del uso de los anuncios publicitarios.
- b) Prohibir el uso y la entrega de utilitarios de promoción electoral, tales como materiales plásticos, materiales textiles, despensas y materiales de construcción.
- c) Fortalecer la legislación para evitar el uso de esquemas financieros y/o recursos de origen ilícito con el propósito de inducir y coaccionar el voto.

\*Licenciado en Relaciones Internacionales, Colegio Holandés. Ha cursado diplomados en temas como "Régimen electoral, opinión pública y desarrollo de campañas" y "Ejercicio democrático del voto postal de los mexicanos residentes en el extranjero".



- d) Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única que se encargue tanto de las elecciones federales como de las estatales y municipales.

La diferencia fundamental entre el IFE y la enorme mayoría de los organismos administrativos locales, es la profesionalización y permanencia de los cuerpos ejecutivos.

## SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

El sistema electoral mexicano se integra por un subsistema nacional (federal) y por 32 subsistemas en las entidades federativas que, a *grosso modo*, reproducen en su ámbito las normas, instituciones y prácticas del subsistema federal.

En materia de normas jurídicas el sistema se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; las leyes electorales federales (el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral); 31 constituciones estatales y el Estatuto de Gobierno del DF; 32 leyes electorales locales y ordenamientos diversos que regulan la jurisdicción electoral a nivel local.

A nivel institucional tenemos que el núcleo nacional (federal) se compone de dos organismos: el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuya competencia es de nivel nacional; en tanto que el núcleo local lo integran 32 institutos electorales locales o equivalentes e igual número de tribunales electorales locales.

Los subsistemas estatales reproducen en su ámbito las pautas dominantes en el subsistema federal pues los procesos electorales son responsabilidad directa de cuerpos de funcionarios profesionales sujetos a la dirección política de órganos colegiados integrados por consejeros electorales, electos por los poderes legislativos; representantes de los partidos (sin voto) y, aunque no en todos los casos, por representantes de los poderes legislativos. Dichos organismos electorales locales han reproducido, con algunas adaptaciones, el modelo instaurado a nivel federal en 1990 con las reformas de 1994, 1996 y 2007.

## Las reformas integrales

En los supuestos que establezca la ley secundaria y previa aprobación de una mayoría de ocho votos de consejeros, el INE podrá asumir “directamente” la realización de las actividades propias de la función electoral de órganos locales.

También podrá atraer cualesquier asunto de la competencia de órganos electorales estatales, cuando amerite la trascendencia del caso.

Una vez que entre en vigor la reforma y sea publicada en el *Diario Oficial*, deberá quedar integrado el INE.

El cambio en la autoridad electoral no será solo de nombre: la transformación del IFE en INE implica que este órgano nacional tendrá algunas facultades nuevas y otras le fueron retiradas para transferirlas a los institutos estatales electorales.

## Modelo semicentralizado del INE

Actualmente, el IFE es el encargado de la organización de los comicios federales; por su parte, los institutos electorales estatales son organismos autónomos, con capacidad plena para organizar los comicios locales en su entidad.

El nuevo INE, aunque mantendrá la facultad de organización y realización de los comicios federales, trabajará de forma conjunta con los institutos electorales locales para las elecciones en estados y municipios.

Los institutos estatales tendrán la obligación de preparar la jornada electoral, imprimir documentos y materiales electorales; hacer los escrutinios y cómputos de la elección; emitir la declaratoria de validez y otorgar las constancias en las elecciones locales.

Los institutos locales también deberán dar los resultados preliminares de la elección y hacer el cómputo de la elección de gobernador.

En las elecciones locales, el INE tendrá la obligación de impartir la capacitación electoral; determinar la geografía electoral (distritos y secciones electorales); trabajar en el padrón y la lista de electores; determinar la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; dar los lineamientos para los resultados preliminares; así como fiscalizar los ingresos y egresos de partidos políticos y candidatos locales.

## Facultad de atracción

Actualmente, el artículo 41 de la Constitución faculta al IFE para asumir la organización de los procesos electorales locales si los institutos estatales así se lo solicitan.

Pero este artículo hoy no prevé que el IFE pueda atraer “cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación”, facultad que sí tendrá el INE con la reforma.

Para tomar una decisión en esta materia, el Consejo General del INE deberá aprobarlo con una mayoría calificada de, al menos, ocho de sus 11 votos.

La minuta aprobada no establece el tipo de casos en que esta facultad de atracción podría ocurrir, lo que deberá quedar asentado en la ley reglamentaria correspondiente.

## Composición del INE

En este momento, la Carta Magna establece que el Consejo General del IFE debe estar conformado por un consejero presidente y ocho consejeros electorales (ahora solo están en funciones cuatro de ellos).

El consejero presidente del IFE dura en su cargo seis años y puede ser reelecto una vez; mientras que los consejeros electorales duran nueve años en el cargo y no pueden ser reelectos.

En cambio, el Consejo General del INE estará conformado por un consejero presidente y 10 consejeros electorales (dos más que en el IFE).

En el nuevo Instituto tanto el consejero presidente como los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos; los miembros del Consejo General del INE serán electos por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados.

Al Consejo General del INE concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario general, de la misma forma en que sucede actualmente en el IFE.

## Educación cívica

La reforma aprobada transfiere las labores de educación cívica de manera exclusiva a los institutos locales.

La educación cívica se refiere a todas las actividades que deben realizarse para la “construcción de ciudadanía”, tales como la invitación a la participación política o a emitir el voto.

Actualmente, dicha función recae de manera complementaria en los ámbitos federal y estatal. Sin embargo, con la reforma serán solo los institutos de los estados quienes lleven a cabo esa actividad.

En cambio, el trabajo de capacitación electoral se pasó de los órganos estatales al INE, que será el encargado de capacitar a funcionarios electorales para procesos federales y locales.

La reforma separa la función de capacitación electoral con otras que se llevan a cabo en los procesos, como la preparación de la jornada o la impresión de materiales electorales, hecho que se ha criticado pues puede provocar un problema en la instrumentación del propio proceso.

“Por ejemplo, la elaboración de todos los manuales de capacitación e incluso de los instructivos que utilizan los funcionarios de casilla el día de la jornada, están ligados al diseño de los documentos y materiales electorales”, criticó el IFE en su documento de observaciones.

La contradicción radica en que toda la capacitación electoral estará a cargo de las autoridades nacionales, mientras que la impresión de materiales para las elecciones locales será facultad de los institutos estatales.

# Perspectivas del Instituto Nacional Electoral: entre la prisa, la ambigüedad y la inconsistencia

Saúl Mandujano Rubio\*

## INTRODUCCIÓN

En gran medida, la legitimidad y eficiencia en la organización y regulación de un proceso electoral depende del conocimiento universal de la autoridad. Según lo expresa José Woldenberg, fundador y ex presidente del Instituto Federal Electoral, “el valor de la confianza es uno de los más importantes y al mismo tiempo de los más frágiles. Es muy difícil construirlo e irlo expandiendo y es muy fácil reducirlo o sabotearlo”. En efecto, tomó muchos años y costó demasiado dinero edificar una de las instituciones más exitosas y acreditada de nuestra historia. Sin embargo, el IFE ha debido lidiar con un problema enorme: su suerte dependió siempre de los actores que regula, es decir, de los partidos.<sup>1</sup>

Producto de más de 20 años de posicionamiento institucional, el conocimiento generalizado del IFE entre la población mexicana es indiscutible. Construido como un modelo para contrarrestar la desconfianza, cuyas bases fundamentales han supuesto un desarrollo institucional, el IFE se

\*Licenciado en Derecho por la UNAM. Maestría en Derecho Electoral por el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Profesor de Carrera en la Universidad Nacional Autónoma de México, Campus Acatlán. Miembro del Consejo Académico de la Organización de las Naciones Unidas (ACUNS), miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, miembro de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales A.C., miembro de la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana A.C., Magistrado Numerario del Tribunal Electoral del Estado de México de 2002 a 2008.

<sup>1</sup>Leo Zuckermann, “De cómo los partidos finalmente mataron al IFE”, *Excelsior*, 9 de diciembre de 2013, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/opinion/leo-zuckermann/2013/12/09/932713>, fecha de consulta: 20 de enero de 2014.

concibió desde el principio como una autoridad de atribuciones muy precisas y puntuales; sujeta a plazos ciertos y específicos.

Durante ocho elecciones federales, cada una más vigilada que la anterior, el IFE logró irradiar confianza por el hecho de que todos los partidos y candidatos sabían lo que la autoridad iba a hacer y cuándo lo iba a hacer. En justo contraste con la autoridad precedente, la Comisión Federal Electoral que en los años ochenta trabajaba sin mapa de ruta, sin certezas legales, en medio de la discrecionalidad de sus órganos, el IFE ha logrado llevar a buen término la organización de las elecciones en México y ha demostrado ser fuente de certeza legal y garantía para un voto libre y una competencia equitativa y limpia.<sup>2</sup>

De vuelta a los primeros años del Instituto, su virtud fue haber sido integrado con solidez. Si en una primera etapa se logró eliminar la injerencia del Poder Ejecutivo en la organización y calificación de las elecciones, pasando a un segundo momento de blindar la autonomía institucional con un carácter ciudadano, se sumó a ello la profesionalización de las áreas técnicas del IFE y la incorporación del servicio civil electoral, columna vertebral del Instituto.

A grandes rasgos el IFE no es cualquier organismo burocrático que pudiera permitirse solo el lujo de administrar los procesos electorales, ha sido la institución responsable de tutelar los principios democráticos y los derechos políticos plasmados en la Constitución. Regulador de la vida política, más allá de asegurar la limpieza de los comicios, tiene la responsabilidad de defender el espacio público y consolidar el régimen democrático en el país. Por tales razones, no podría el IFE permanecer como una institución de confianza media, pues ante todo debía evitar poner en duda su imparcialidad y apego a la ley.

Si bien el IFE ha sido blanco de agudas críticas por parte de los partidos y de sus personajes más teatrales, puede afirmarse que confían en él más de lo que están dispuestos a reconocer. Mucho más de lo que les permiten sus estrategias barrocas y alrevesadas, si no fuera de esa manera, a qué obedece la preocupación de nacionalizar las elecciones.<sup>3</sup>

<sup>2</sup>Instituto de Estudios para la Transición Democrática, "Carta abierta al Pacto por México", 21 de agosto de 2013, México, disponible en <http://www.ietd.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/Carta-abierta-al-Pacto-por-M%C3%A9xico.pdf>, fecha de consulta: 28 de enero de 2014, p. 4.

<sup>3</sup>Ricardo Becerra, "El INE, sin lágrimas", en César Astudillo (coord.), *Instituciones electorales nacionales a debate*, Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, Tirant lo Blanch, Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, IDEA Internacional, México, 2013, p. 67.

Ahora bien, distinto a lo sucedido con la creación del IFE, la minuta de reforma que crea al INE carece de un modelo de institución electoral, circunstancia que genera incertidumbre sobre la capacidad de mantener altos estándares en la realización y regulación de los procesos electorales. La minuta contiene múltiples imprecisiones y poca claridad respecto a la división de competencias y facultades del Instituto Nacional Electoral y de los órganos electorales locales. Esta falta de certeza en la distribución de competencias podría poner en riesgo la operación de las elecciones mexicanas.

Debido sobre todo a factores políticos, se trata de una reforma re-centralizadora que cambia la naturaleza constitucional de la autoridad electoral y modifica el modelo organizativo de las elecciones en México. Lo inquietante es que no aclara cómo se instrumentarán en la práctica las elecciones en los estados. Precisamente allí comienza la preocupación, esta reforma electoral modifica las bases mismas de las elecciones en México, bases que habían funcionado admirablemente bien y que han sido hasta hoy el fundamento de la competencia democrática y de la estabilidad política a lo largo de dos décadas.<sup>4</sup>

Elemento distintivo de la reforma es que abandona el esquema de competencias ciertas y previsibles que sujetan a la autoridad administrativa electoral. En sentido inverso a lo conseguido, se da paso a una nueva autoridad electoral nacional que de todos modos está obligada a coexistir con las autoridades electorales estatales, solo que esta vez en un plano más confuso y en muchos sentidos incoherente. Ubicado en un nivel abstracto, el INE no fue dotado de mandatos firmes e inexcusables, por el contrario fue expuesto a ejercer un cúmulo de facultades discrecionales.<sup>5</sup>

Iniciativa derivada de la concertación política y discutida de prisa, la propuesta de crear al INE quedó en un nivel abstracto y plagado de inconsistencias. Respuesta a una consideración política y no técnica, la creación del INE ha resultado de contornos difusos. De hecho, cabe plantearse ¿hasta dónde la propuesta de crear al Instituto no responde también a la confrontación o disputa entre la dirigencia nacional de un partido y sus diri-

<sup>4</sup> Instituto de Estudios para la Transición Democrática, “Camino de incertidumbre”, 9 de diciembre de 2013, México, disponible en [http://www.ietd.org.mx/wp-content/uploads/2013/12/Reforma-pol%C3%ADtico-electoral\\_FINAL\\_PDF.pdf](http://www.ietd.org.mx/wp-content/uploads/2013/12/Reforma-pol%C3%ADtico-electoral_FINAL_PDF.pdf), fecha de consulta: 28 de enero de 2014, p. 2.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 3.

gencias estatales?. Después de todo, el INE nace como resultado de un diagnóstico equivocado.

Citando a Pedro Salazar, uno de los peores males que aquejan a nuestra Constitución es su terrible desorden. Llega a advertirse en ella un desbarajuste normativo al que se suman confusiones conceptuales, redacciones oscuras y una extensión innecesaria. De hecho, los mexicanos tenemos la constitución más extensa que, para colmo, expande su contenido hacia disposiciones llamadas transitorias que, en realidad, reglamentan materias de forma permanente. Por si no bastara, gracias a los artículos transitorios existen apartados enteros de la Constitución que son letra muerta porque su activación depende de unas leyes secundarias aún inexistentes. El efecto más pernicioso de esta amalgama de desorden, confusión y absurdos es la ineficacia.<sup>6</sup> De manera desafortunada, la reforma político-electoral de 2013 se suma a la confusión agregando lo suyo.

#### NATURALEZA, ATRIBUCIONES E INTEGRACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

De naturaleza en principio similar al IFE, el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. En el ejercicio de esta función estatal se rige también por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Se agrega de manera particular el principio de máxima publicidad.

Autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño, el INE contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y 10 consejeros electorales y, concurrirán con voz pero sin voto los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo.

<sup>6</sup>Pedro Salazar Ugarte, "Una constitución (casi) centenaria", *El Universal*, 30 de enero de 2014, disponible en <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/01/68504.php>, fecha de consulta: 30 de enero de 2014.



Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. El INE contará con una Contraloría General, con autonomía técnica y de gestión, la cual tendrá a su cargo la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

En otras palabras, la estructura es básicamente la misma que la del IFE, con la excepción del Órgano Técnico de Fiscalización, que ha desaparecido. Se incorpora al Instituto una oficialía electoral investida de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

Organismo público sobrecargado, se dota al INE de un excesivo cúmulo de funciones y atribuciones. Esta circunstancia podría suscitar que no le resulte suficiente asegurar la pulcritud de la jornada electoral. Pues como ocurrió con el IFE le corresponde también la responsabilidad de garantizar la equidad de la contienda electoral, las campañas políticas y una regulación estricta de las acciones de candidatos, partidos políticos, servidores públicos y medios de comunicación.

Por si fuera poco, puede involucrarse al INE en la elección de las dirigencias partidistas, en la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos; incluso, a petición de éstos, en la realización de todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales. Tratándose de las elecciones en las entidades federativas, puede asumir el INE, directamente, las actividades propias de los órganos electorales locales.

De acuerdo con la reforma constitucional de 2013, la iniciativa propone que se amplíen las atribuciones de carácter nacional del organismo, para asumir algunas que hasta ahora realizan los organismos electorales estatales. Bajo esa tónica, se alega la ventaja de que la creación del INE puede reforzar el actuar de los órganos electorales locales, dotándolos de los principios que deben regir en todo proceso electoral.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Senado de la República. "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, primera y de Estudios

Una vez integrado y vigentes las normas secundarias que rigen la materia electoral, corresponderá al INE expedir los lineamientos para garantizar la incorporación de todos los servidores públicos del Instituto Federal Electoral y de los organismos autónomos locales electorales, al Servicio Profesional Electoral Nacional. De igual forma, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral ésta facultado para designar al consejero presidente y los consejeros electorales de los organismos autónomos locales en materia electoral, en los términos previstos por la ley.

Dispone la reforma que el INE será competente para llevar a cabo, en los procesos electorales federales y locales, la capacitación electoral; determinar la geografía electoral; integrar el padrón y la lista de electores; la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de las mismas; fijar las reglas de los resultados preliminares, los conteos rápidos, la realización de encuestas; imprimir documentos y producir materiales electorales.

Sin embargo, todas esas atribuciones “pueden” delegarse a los órganos locales con una mayoría de ocho votos de los 11 consejeros que conformarán el Consejo General del Instituto. Con la misma mayoría, el INE podrá atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de dichos órganos, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Considerando el ámbito y alcance de la reforma, se trata de un cúmulo de facultades expuestas al vaivén de las estrategias y de los humores de partidos y candidatos en el momento mismo de la elección. De ese modo, lo que era la base, lo que ya estaba resuelto, regresa por la puerta de atrás para que el árbitro y el arbitraje se vuelvan parte de la contienda misma. Si agregamos a ello la existencia de un marco jurídico impreciso e insuficiente, la autoridad electoral puede ser vulnerada de manera permanente y convertirla en la fuente principal del malestar hacia las elecciones federales y locales.<sup>8</sup>

---

Legislativos, segunda, en relación con las iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral”, México, 2 de diciembre de 2013, disponible en [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-02-1/assets/documentos/Dic\\_Reforma\\_Politica.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-02-1/assets/documentos/Dic_Reforma_Politica.pdf), fecha de consulta: 27 de enero de 2014, p. 124.

<sup>8</sup>Instituto de Estudios para la Transición Democrática, “Carta abierta al Pacto por México”, *op. cit.*, p. 2.

Puede afirmarse que en nuestro país los problemas típicos de la organización electoral están resueltos, los inconvenientes se anidan en los problemas atípicos, esto es, en las dificultades que se vinculan con la mutación que han experimentado las organizaciones electorales en cuanto a su naturaleza, los fines, los objetivos y las exigencias que están llamados a cumplir en el contexto democrático. De ser instituciones pensadas para facilitar la transición política se han convertido en piezas claves sin las cuales no se concibe la consolidación ni la normalidad democrática. A partir de entonces, la autoridad electoral se erige en auténtica instancia correctora de la democracia electoral y en verdaderos garantes de la salud del sistema democrático. De ser así, en la reglamentación de la reforma electoral debe tenerse extremo cuidado de no sobrecargar al INE y, menos aún, exponerlo en exceso al señalamiento y la crítica.<sup>9</sup>

Otro tema a destacar dentro de las perspectivas del INE, es el relativo al desafortunado procedimiento para la selección de sus consejeros generales. Según la reforma constitucional, artículo 41, fracción V, apartado A, para seleccionar los perfiles idóneos de entre los aspirantes que concurran a una convocatoria pública, se crea un “Comité Técnico de Evaluación” integrado por siete miembros, tres de los cuales serán nombrados por el órgano de dirección de la Cámara de Diputados, dos por el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y dos más por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, organismo que encuentra expresamente impedido para conocer de la materia electoral.

De manera inexplicable se involucra a órganos constitucionales autónomos que carecen de competencia en materia electoral. Según el precepto, corresponde a este Comité evaluar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales de los aspirantes, así como su idoneidad para desempeñar el cargo de consejero general del INE.

En una proporción de cinco personas para cada cargo vacante, el Comité seleccionará a los mejor evaluados y remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados. Toca entonces a la Junta de Coordinación Política de la Cámara impulsar la construcción de acuerdos para la elección del consejero presidente y los

<sup>9</sup> César Astudillo, “El Instituto Nacional de Elecciones en el contexto del modelo de organización electoral”, *op. cit.*, p. 53-54.

consejeros electorales. Una vez realizada la votación en este órgano, se remitirá al Pleno la propuesta con las designaciones correspondientes, a fin de que por mayoría de las dos terceras partes se elija a los consejeros del Instituto.

En el intento por resolver la creciente desconfianza que los actores políticos tienen de sí mismos, se recurre a un procedimiento incongruente que no garantiza la elección de los más capaces pero sí la de los afines. De manera inexplicable se involucra a órganos constitucionales autónomos que no tienen competencia en materia electoral. Pretendiendo filtrar esta clase de decisiones, se insiste en la elección mediante el arreglo y la concertación política, asegurando el reparto de cuotas en la integración del INE.<sup>40</sup>

Omissa en disponer los requisitos y el perfil que deben reunir los integrantes del Comité Técnico de Evaluación, la disposición constitucional solo alcanza a decir que serán personas de reconocido prestigio. Es responsabilidad del legislador precisar el contenido de la norma y despejar las dudas que suscita el procedimiento aludido.

Frente a esta clase de incertidumbre no puede asegurarse que los más capaces conserven el interés de participar en estos procesos de auscultación, los que en distintas ocasiones han propiciado solo el cuestionamiento personal y profesional de los interesados. Ante el panorama descrito, conviene recordar que la integración del IFE que despertó mayor confianza y credibilidad fue cuando la designación de los consejeros electorales se hizo de manera directa y en favor de personas altamente reconocidas.

#### FACULTADES DISCRECIONALES DEL INE Y LA ORGANIZACIÓN DE ELECCIONES ESTATALES: ENTRE LA INCERTIDUMBRE Y LA IMPRECIACIÓN

Previsto en el artículo 41 constitucional, fracción V, apartados B y C, se confieren al INE distintas facultades de carácter discrecional. Si es el caso de elecciones en las entidades federativas, en los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto podrá:

<sup>40</sup>Instituto de Estudios para la Transición Democrática, "Camino de incertidumbre", *op. cit.*, p. 6.

- 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.
- 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.

Establece la reforma que el INE asuma y delegue funciones a los institutos electorales estatales, sin establecer las definiciones mínimas para su ejecución, los criterios temporales, presupuestales o causales para que la función sea llevada a cabo por el instituto nacional o un órgano local. La iniciativa no prescribe con claridad el cómo, cuándo, por qué y quién de las elecciones locales, circunstancia que podría redundar en baja efectividad de la regulación electoral, desconfianza y un vacío de legitimidad en la renovación de poderes locales.

Dispone el precepto constitucional que el INE, con la mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, podrá delegar a los institutos electorales locales, las actividades relativas a: la capacitación electoral; la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales; el padrón y la lista de electores; la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesa directivas; las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales; fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos. Conforme a esa disposición, el INE podrá reasumir en cualquier momento el ejercicio directo de tales actividades.

Es pertinente aclarar que el artículo octavo transitorio establece que las funciones correspondientes a la capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva en los procesos electorales locales, se entenderán delegadas a los organismos públicos estatales. Esto no quiere decir que se trate de actividades que impidan la atracción en favor del INE.

Ante la falta de claridad en la distribución de competencias es muy probable la duplicidad de estructuras o procedimientos redundantes entre el INE y los órganos locales —incrementando el costo de los procesos electorales—. Esto ocurre, por ejemplo, en temas como la capacitación electoral, documentación e impresión de materiales electorales, designación de funcionarios de casillas, entre otros. Además, puede pronosticarse pérdidas de recursos y parálisis derivadas de las complicaciones presupuestales de la atracción o delegación de funciones entre el INE y los órganos locales. Se requiere, por tanto, que la legislación secundaria determine con precisión los procedimientos administrativos que acompañarán a la delegación o atracción de funciones.<sup>44</sup>

De compleja estructura, los institutos electorales locales suelen desplegar durante el proceso electoral un significativo número de órganos desconcentrados responsables de preparar y operar la jornada electoral. Imaginemos por un momento que el INE toma la determinación de asumir directamente las actividades propias de la función atribuida a esta clase de órganos. Bajo tal escenario, permanecería ociosa esta amplia estructura local, debiendo disponerse en la ley secundaria cómo proceder ante dicha emergencia. Mientras tanto la duplicidad de estructuras y el incremento en el costo del proceso electoral será una realidad.

Llama la atención que se otorgue al INE la facultad de atraer cualquier asunto que sea competencia de los órganos electorales locales, cuando así lo amerite para sentar un criterio de interpretación. Disposición por demás incierta e imprecisa, se requiere que en la legislación secundaria se aclare cuándo procede imponer un criterio de interpretación a los órganos electorales estatales. El precepto sugiere que por una cuestión interpretativa el INE tome la determinación de retirarle un asunto a los órganos estatales. No se aclara en el texto de la reforma que los criterios interpretativos del INE resulten obligatorios para las autoridades estatales.

Según lo dispone el artículo 41 constitucional, fracción V, apartado C, corresponde al INE designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, por las causas graves que establezca la ley. Mediante una interpretación sistemática puede advertirse que esta facultad se encuentra acotada; sin embargo, es necesario

<sup>44</sup> *Idem.*

que la legislación secundaria puntualice qué debe entenderse por causa grave y cuál debiera ser el procedimiento de remoción, en el que necesariamente deben respetarse los derechos y la seguridad jurídica del afectado.

Otorgar facultades discrecionales al INE sin la precisión adecuada en el marco jurídico reglamentario agrega incertidumbre para los comicios federales y locales. Sobre todo respecto a éstos últimos, pues no se sabe a ciencia cierta si un proceso electoral estatal terminará siendo atraído por el INE. Sin mucho margen para las bases jurídicas reglamentarias, citando a la consejera María Marván, vamos de un modelo vertical, diáfano y sencillo, a uno bizarro, cruzado, fractal y difícilmente administrable.<sup>12</sup>

## EL INE Y LA FISCALIZACIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PARTIDOS Y CANDIDATOS

Señala la fracción V, apartado B, del artículo 41 constitucional, que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del INE. Indicado en el precepto, el INE podrá delegar la función de fiscalización.

Prescribe la disposición constitucional eliminar la Unidad de Fiscalización que operaba en el IFE y conferir dicha atribución al Consejo General del INE para que sea el responsable de esta función. En el texto constitucional se pasa por alto que el Consejo General está integrado por representaciones de los partidos políticos y consejeros del Poder Legislativo, es decir, se plantea que un órgano integrado por los propios sujetos a fiscalizar sea el responsable de realizar la fiscalización.<sup>13</sup>

Conferida en forma directa al Consejo General la atribución de trascender los secretos bancario, fiduciario y fiscal, no se considera en la reforma que dicho órgano funciona en pleno o en comisiones, integradas por repre-

<sup>12</sup>María Amparo Casar, "Comentarios", *Excelsior*, 10 de enero de 2014.

<sup>13</sup>Instituto Federal Electoral, "Observaciones a la minuta de reforma política de la Consejera María Marván y los Consejeros Electorales Marco Antonio Baños, Lorenzo Córdova y Benito Nacif presentada a la opinión pública y las Cámara de Diputados y Senadores el pasado 5 de diciembre 2013", Coordinación Nacional de Comunicación Social, núm. 157-A, disponible en <http://ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.92faac40ea85399547bed910d08600a0/?vgnextoid=a223672f90c6b310VgnVCM1000000c68000aRCRD>, fecha de consulta: 31 de enero de 2014.

sentaciones de partidos políticos, cuyas sesiones son públicas y solo excepcionalmente, en el caso de las comisiones, sus sesiones pueden ser privadas. Se pone de esa manera en riesgo la reserva de ley que deben tener las investigaciones, provocando que el ejercicio de superar los secretos mencionados, al discutirse públicamente, pongan en entredicho la adecuada conducción de las indagatorias y la confidencialidad que debe caracterizar a esta clase de información.<sup>14</sup>

De manera notoriamente imprecisa, se contempla que el Consejo General puede delegar esa función, sin especificar a cuál órgano o a quién se le puede delegar. Esta clase de disposición sumerge en el terreno especulativo, pues no aclara si la delegación es en favor de los órganos locales o de un órgano técnico externo al INE. Tampoco se precisa bajo qué circunstancias puede operar la delegación y si el órgano técnico a quien se delegue debe garantizar la autonomía y especialización necesarias para el trabajo de fiscalización.

Esta falta de claridad abre la posibilidad de que los partidos políticos incidan en las investigaciones y, de forma consecuente, en los procedimientos sancionadores derivados. Si el INE delega la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación que puede derivarse de los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Poco afortunada la desaparición de la Unidad de Fiscalización, debe en la legislación secundaria preverse las medidas pertinentes para atender de manera adecuada la demanda ciudadana que exige una correcta y eficaz rendición de cuentas de los partidos y candidatos. Mientras algunas entidades federativas confieren esta responsabilidad a órganos técnicos especializados que no se integran a la autoridad electoral, a nivel federal se otorga a un órgano no especializado y con la representación de los partidos y coaliciones, circunstancia que les permite jugar el papel de juez y parte.

#### EL INE ANTE LA DELICADA ENCOMIENDA DE REALIZAR PAGOS A NOMBRE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Tarea delicada que puede asignarse al INE, es hacerse cargo de la llamada "chequera única". Dispone el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso G,

<sup>14</sup> *Idem*.



numeral 6, que es facultad de los partidos políticos optar por realizar los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales, por conducto del Instituto, en los términos que el mismo INE establezca mediante disposiciones de carácter general. En el numeral 7 del mismo inciso se concede a los partidos la facultad de optar porque los pagos relativos a la contratación de publicidad exterior también se realicen por conducto del INE.

De nueva cuenta el aspecto discrecional hace acto de presencia, solo que esta vez de lado de los partidos políticos. Si bien corresponde al INE definir las condiciones para ejercer esas facultades, toca a los partidos tomar la determinación. En todo caso, al Instituto solo le corresponde establecer las circunstancias para el ejercicio de esta facultad.

Derivado de lo anterior, puede darse el caso de partidos políticos que decidan ejercer o no la opción. Por las siguientes razones, el hecho de que el INE se encargue, a petición del partido, de realizar pagos a proveedores y prestadores de servicios genera un régimen financiero diferenciado, incierto y riesgoso.

1. Según el dispositivo transitorio, la posibilidad de que el Instituto realice los pagos de los partidos políticos, depende de la decisión de éstos. No se desprende de la redacción que el INE pueda rechazar dicha solicitud. En virtud de ello, se presupone que el instituto debe tener una infraestructura humana, material y desconcentrada que le permita enfrentar una atribución incierta, que no depende de él mismo y sin que en el texto precise a cargo de quién corre el costo de esta clase de administración.
2. No existe claridad si la solicitud de los partidos es de carácter permanente o temporal, parcial o total. Tampoco se precisan cuáles son las hipótesis de modo y tiempo que deben cumplirse para la procedencia de la solicitud. La iniciativa no contempla en el texto constitucional una remisión expresa para que estos temas sean regulados en la legislación secundaria.
3. Considerar la realización de los pagos a proveedores y prestadores de servicios por parte del INE abre un delicado e innecesario frente de actuación a la autoridad electoral. Cualquier retraso, omisión o contra-tiempo, es susceptible de una lectura política por parte de los partidos respecto a que el actuar de la autoridad tiene algún sesgo para favo-

recer a otro partido político. Es conveniente resaltar que la Constitución debe fortalecer a la autoridad electoral y no abrirle flancos de vulnerabilidad.

4. Si los partidos políticos son beneficiarios del financiamiento público para el desarrollo de sus actividades, ordinarias como de campaña, son por lo tanto responsables de su ejercicio. Permitir que a petición de éstos se traslade al órgano fiscalizador su responsabilidad en el cumplimiento de pago, tiene como efecto relevarlos de la obligación de llevar a cabo una adecuada rendición de cuentas.<sup>45</sup>

Originalmente pensadas para la organización de los comicios y el recuento efectivo de los votos, se ha transformado la labor inicial que correspondía a las autoridades electorales administrativas. En la actualidad se les ha convertido en organismos responsables de las condiciones ambientales para que los sufragios se emitan en un contexto democrático. De árbitros técnicos, neutrales, discretos y eficaces, han pasado a constituirse en actores fundamentales del escenario político, cada vez más visibles por el evidente protagonismo al interior del juego democrático. Involucrar al INE en la realización de los pagos que corresponden en estricto sentido a los partidos políticos es entonces una mala ocurrencia, porque lo hace más vulnerable a las críticas y la descalificación.<sup>46</sup>

#### ORGANIZACIÓN DE LOS PROCESOS INTERNOS PARA LA ELECCIÓN DE DIRIGENTES PARTIDISTAS A CARGO DEL INE

Situación delicada, señala el artículo 41 constitucional, fracción V, apartado B, que a petición de los partidos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, podrá el Instituto organizar la elección de sus dirigentes. Sin precisar su alcance, pues no se establece que se trate de la renovación de los cuadros directivos nacionales, estatales o municipales, la disposición constitucional confiere a los partidos la facultad de encomendar al INE la organización de sus procesos internos para la elección de sus dirigentes.

<sup>45</sup> *Idem.*

<sup>46</sup> César Astudillo, "El Instituto Nacional de Elecciones en el contexto del modelo de organización electoral", *op. cit.*, p. 54.

En la reforma electoral de 2007, con el ánimo de atajar el alcance algunas decisiones jurisdiccionales, se incorporó a la fracción I del artículo 41 constitucional, una limitación para las autoridades de intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos, solo en los términos que señalen la propia Constitución y la ley. Celosos de su régimen interno, los partidos decidieron acotar los pronunciamientos de las autoridades electorales.

Con matiz diferente, se contempla ahora que los partidos políticos opten por encargar al INE la organización de sus procesos internos para elegir dirigentes. Precepto controvertido, la intervención en los procesos internos de los partidos, aún a petición de parte, puede debilitar y no contribuir a su libertad de auto-organización. Dado que puede vulnerar su vida interna, la organización de las elecciones de los dirigentes partidistas debe seguir siendo un asunto interno y propio de los partidos políticos. En un régimen constitucional de libertades, el modelo electoral debe procurar la intervención mínima de las autoridades electorales y promover el fortalecimiento de los partidos.<sup>17</sup>

No es buena idea involucrar al INE en la elección de los dirigentes partidistas. Las autoridades electorales deben concentrarse en la organización de los procesos para renovar a los órganos del Estado, dejando que los partidos se ocupen de su organización e integración. No es pertinente abrirle al Instituto otro frente de controversias, sobre todo cuando esta clase de inclusión no guarda relación con los motivos y propósitos que impulsaron la reforma.<sup>18</sup>

Toda vez que es en la ley donde deberá puntualizarse esta alternativa, en la legislación secundaria habrán de cuidarse diferentes aspectos, entre ellos: si corresponde al INE elegir el método de elección entre los que estén previstos estatutariamente; qué tipo de elección se puede organizar, ya sea para la dirigencia partidista a nivel nacional, estatal o municipal; podrá el INE delegar la responsabilidad a los institutos electorales locales cuando se trate de dirigencias estatales o municipales; los partidos podrían optar por encargar directamente a estos institutos organizar la elección de sus dirigencias estatales o municipales. El hecho de encomendar al INE organizar la elección de dirigentes implica que los medios de impugnación al interior de los partidos resulten improcedentes, debiendo interponerse el juicio

<sup>17</sup>Instituto Federal Electoral, "Observaciones a la minuta de reforma política", *op. cit.*

<sup>18</sup>*Idem.*

para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, operando en automático la figura del *per saltum*.

Es de suponerse que el INE contará con una estructura propia para esta actividad, puede deducirse que estará a cargo del propio Servicio Profesional Electoral, sin embargo, no se precisa si el INE tiene la facultad de rechazar la solicitud o encomienda de los partidos. ¿Si la renovación de una dirigencia partidista llegara a coincidir con un proceso electoral, federal o local, existe la posibilidad de que el INE o un instituto estatal, desechen la opción del partido? Por supuesto, la legislación secundaria debe establecer con precisión los requisitos y condiciones para hacer válida esta opción. Bueno, al menos se prescribe que será con cargo a las prerrogativas del partido.

Cómo sucede en otros ámbitos, otorgar esta clase de responsabilidad al INE no hace sino abrirle un frente más de controversias y cuestionamientos. De hecho, esta propuesta no guarda relación alguna con los motivos ni con los propósitos que impulsan la reforma. Poco tiene que ver la iniciativa con el fortalecimiento de los institutos electorales.

#### INTEGRACIÓN Y DIMENSIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL; COSTOS Y DESAFÍOS DE LA CENTRALIZACIÓN

En términos del artículo sexto transitorio, una vez integrado y partir de que entre en vigor la legislación secundaria relativa a la reforma electoral, el INE deberá expedir los lineamientos para garantizar la incorporación al Servicio Profesional Electoral Nacional de todos los servidores públicos del Instituto Federal Electoral y de los organismos locales en materia electoral, así como las demás normas para su integración total. Cabe destacar que el Servicio Profesional Electoral ha quedado incorporado al texto constitucional mediante adición al artículo 41, fracción V, apartado D, el cual dispone que este Servicio comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnico del INE y de los organismos públicos locales en materia electoral. Corresponde al INE regular la organización y funcionamiento del mismo.

Al hacer un análisis de las ventajas y desventajas que tendría la creación de un órgano nacional electoral, se destacó a la cuestión presupuestal como una de las ventajas relevantes, suponiendo que la creación del INE podría representar un ahorro significativo de recursos. Sin embargo, incorporar al Servicio Profesional Electoral Nacional a los servidores públicos de los organismos locales implica un aumento considerable del gasto, pues será necesario replantear el tema de sus percepciones. En efecto, al pertenecer a un mismo Servicio los ingresos de esta clase de servidores deben homologarse, situación que conlleva un aumento en las percepciones de los servidores estatales, las cuales suelen ser inferiores a la que paga el IFE.

De manera adicional a la cuestión económica, están las de naturaleza operativa. El ingreso, capacitación, profesionalización, evaluación, rotación y permanencia de los miembros al servicio profesional bajo una administración única, puede vulnerar el ejercicio de las funciones que corresponden a los órganos locales, al desaparecer la línea de mando entre el servidor y la autoridad electoral estatal. Aunque tengan funciones delegadas, los servidores públicos que las ejecuten dependen del órgano central del INE, circunstancia que podría derivar en un problema de operación cotidiana.<sup>19</sup>

Incorporar a los servidores electorales a un Servicio Profesional de carácter nacional genera incertidumbre con respecto a qué autoridad estarán subordinados operativamente. Al desconocer cuál sería la línea de mando, se pone en duda si la subordinación operativa está a cargo del INE o es atribución de los organismos locales. Resolver este aspecto en la legislación secundaria permitiría establecer qué autoridad debe presupuestar el costo de los funcionarios inscritos en el Servicio. Es vital que en la ley se clarifique si en todos los casos es responsabilidad del INE el presupuesto operativo y los proyectos especiales en que intervenga el Servicio Profesional Electoral.<sup>20</sup>

Descrito el anterior panorama, es complicado, incierto y muy costoso centralizar en un solo Servicio Profesional Electoral a los distintos cuerpos de servidores electorales. Estimando que es atribución del INE regular la organización y funcionamiento de este servicio, debe comprometerse a homologar la capacitación y profesionalización de los servidores electorales, sin considerar la posibilidad de establecer políticas y programas di-

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> *Idem.*

ferenciados. Es oportuno considerar que el Servicio Civil de Carrera implica menor flexibilidad en la contratación de los servidores electorales y mayor costo de operación.

Por otra parte, se desprende de la reforma electoral que a los organismos locales se les otorga la atribución de realizar todas las actividades propias a la preparación de sus elecciones, por supuesto, ello entraña la capacitación electoral. Si tomamos en cuenta que también se les atribuye la elaboración de todos los manuales de capacitación, incluso los instructivos que utilizan los funcionarios de casilla el día de la jornada electoral, el diseño de los documentos y materiales electorales puede propiciar confusiones.

En términos estrictos el problema se acentúa a partir del octavo transitorio, por tratarse de un dispositivo ambiguo que, por un lado, contempla la delegación automática a los órganos locales de ejercer las atribuciones referentes a la capacitación y, por otro, prevé la posibilidad de que el Consejo General del INE determine retomar esas tareas, generando incertidumbre sobre que órgano tendrá la responsabilidad final de integrar las mesas directivas de casilla y capacitar a sus funcionarios.

El precepto también abre la posibilidad de que en las elecciones locales concurrentes, esta tarea pueda realizarse en algunos estados por los órganos locales y en otras entidades por el INE. La diferencia en los lineamientos y criterios para la capacitación electoral podría llevar a distintos niveles en la calidad de integración de las mesas directivas de casilla y, por consiguiente, en el escrutinio y cómputo de los votos.<sup>24</sup>

## CARÁCTER JURISDICCIONAL DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA ELECTORAL

Durante varios años la función sancionadora ha mutado a las autoridades electorales de su enfoque natural como instancias administrativas y las ha dotado de funciones casi jurisdiccionales, afectando su naturaleza jurídica, su operatividad y su desempeño técnico y profesional. Distráido de su cometido original, el IFE ha dedicado gran parte de su atención a la solución

<sup>24</sup> *Idem.*

de procedimientos sancionadores, distorsionado y complicando de manera grave el propósito de sus sesiones.<sup>22</sup>

Resulta adecuado que en la reforma política-electoral se le hayan retirado a la autoridad electoral administrativa el trámite, sustanciación y resolución de los procedimientos sancionadores. Previsto en el artículo 41 constitucional, fracción III, apartado D, corresponde al INE investigar las infracciones en la materia, integrar el expediente y someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). En el procedimiento el INE podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión de conformidad con lo que disponga la ley.

Por fortuna transferida al TEPJF, el INE no tendrá la ocupación adicional de ser juez de las estrategias propagandísticas de los partidos políticos y candidatos. Ámbito en donde la autoridad electoral fue severamente cuestionada y permanente fuente de malestar hacia las elecciones federales y locales, la conversión de las autoridades administrativas en jueces puede quedar en el pasado. Por varios años, la radicación de procedimientos sancionadores alteró el funcionamiento del arbitraje electoral, sobre todo por el abuso en el recurso y la postura asumida por los partidos políticos, ya que en toda resolución alguna de las partes, acusadora o acusada, se sentía agraviada por la autoridad electoral.

Dado el acceso reiterado a esta clase de mecanismos, el Procedimiento Especial Sancionador se convirtió en un motivo constante de discordia entre el IFE y los partidos políticos, incluso llegó a deteriorar la relación con el TEPJF. Convertido en instrumento de propaganda propia, basado en la queja de la propaganda ajena, muy pronto se desnaturalizó como mecanismo de justicia expedita. Por esa razón, es prudente retirarlo de la esfera de competencia del INE, pues permite que una de las funciones más controvertidas no sirva de pretexto para poner en duda la imparcialidad del órgano electoral.

En virtud de la reforma electoral, durante la investigación de las infracciones en la materia, el INE conserva la facultad de imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en Radio y Televisión de conformidad con lo que dis-

<sup>22</sup> César Astudillo, "El Instituto Nacional de Elecciones en el contexto del modelo de organización electoral", *op. cit.*, p. 54.

ponga la ley. Facultad de importancia significativa, las medidas cautelares constituyen en materia electoral un fin en sí mismas. A diferencia de otras disciplinas, su condición accesoria es relativa pues representan un modo de hacer efectivos los límites a la libertad de expresión. Con fundamento en la apariencia del buen derecho y el peligro de demora, hacen a un lado la aplicación de criterios tradicionales y se apoyan en la interpretación extensiva de los derechos fundamentales.

Dictadas u ordenadas en el pasado solo por el Consejo General y por la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE, las medidas cautelares que podrían consistir en ordenar la suspensión de la transmisión de promocionales de Radio y Televisión; ordenar el retiro de la propaganda contraria a la ley; prohibir u ordenar cesar la realización de actos contrarios a la ley, deben apoyarse en criterios de valoración objetivos que impidan su aplicación indiscriminada. Para emitir un pronunciamiento razonable es necesario considerar si existe el derecho que pretende tutelarse; justificar el temor fundado ante la espera de una resolución definitiva que toca ahora emitir al TEPJF y ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto. En todos los casos, deberá justificarse la idoneidad y proporcionalidad de la medida.

Acorde con diversos criterios jurisdiccionales, la Sala Superior del TEPJF estima que solo son protegibles por medidas cautelares aquéllos casos en los que se acredita la temeridad o el actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración de un procedimiento. La fundamentación de las medidas cautelares apunta a una credibilidad objetiva y sería sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable.<sup>23</sup>

## CONSIDERACIONES FINALES

Parece claro, razonable y necesario afianzar la autonomía de los órganos electorales. La confianza inicial en esta clase de instituciones es fundamental. Sin embargo, en la conformación del INE se despierta suspicacia debido

<sup>23</sup>Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Expediente SUP-RAP-96/2013, disponible en [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0096-2013.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0096-2013.pdf), fecha de consulta: 21 de septiembre de 2013.



a la poca claridad en la división de competencias y facultades del Instituto y de los órganos electorales locales. Derivada de la concertación política y discutida de prisa, la creación del INE ha resultado de contornos difusos.

Distinto a lo sucedido con la creación del IFE, la minuta de reforma que crea al INE carece de un modelo de institución electoral, circunstancia que provoca incertidumbre sobre la capacidad de mantener altos estándares en la realización y regulación de los procesos electorales. Se trata de una reforma re-centralizadora que cambia la naturaleza constitucional de la autoridad electoral y modifica el modelo organizativo de las elecciones en México.

Organismo público sobrecargado, se dota al INE de un excesivo cúmulo de funciones y atribuciones. Además de asegurar la pulcritud de la jornada electoral y de garantizar la equidad de la contienda, las campañas políticas y una regulación estricta de las acciones de candidatos, partidos políticos, servidores públicos y medios de comunicación, puede involucrarse en la elección de las dirigencias partidistas, en la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos; incluso, a petición de éstos, en la realización de todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales. Tratándose de las elecciones en las entidades federativas, puede el Instituto asumir directamente las actividades propias de los órganos electorales locales.

Se otorgan facultades discrecionales al INE que sin la precisión adecuada en el marco jurídico reglamentario agregarán incertidumbre para los comicios federales y locales. Sobre todo respecto a éstos últimos, pues no se sabe a ciencia cierta si un proceso electoral estatal terminará siendo atraído por el INE. Llama la atención que se otorgue al INE la facultad de atraer cualquier asunto que sea competencia de los órganos electorales locales, cuando así lo amerite para sentar un criterio de interpretación.

Es muy mala idea involucrar al INE en la elección de los dirigentes partidistas. Las autoridades electorales deben concentrarse en la organización de los procesos para renovar a los órganos del Estado, dejando que los partidos se ocupen de su organización e integración. No es pertinente abrirle al instituto otro frente de controversias, sobre todo cuando esta clase de inclusión no guarda relación con los motivos y propósitos que impulsaron la reforma.

Resulta complicado, incierto y muy costoso centralizar en un solo Servicio Profesional Electoral Nacional a los distintos cuerpos de servidores

electorales. Dado que se desvanece cuál sería la línea de mando, se pone en duda si la subordinación operativa está a cargo del INE o es atribución de los organismos locales. Resolver este aspecto en la legislación secundaria permitiría establecer qué autoridad debe presupuestar el costo de los funcionarios inscritos en el Servicio.

Es adecuado que en la reforma política-electoral se le hayan retirado a la autoridad electoral administrativa el trámite, sustanciación y resolución de los procedimientos sancionadores. Por fortuna transferida al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el INE no tendrá en estricto sentido la ocupación adicional de ser juez de las estrategias propagandísticas de los partidos políticos y candidatos.

Se ha transformado la labor inicial que correspondía a las autoridades electorales administrativas, hoy en día se les ha convertido en organismos responsables de las condiciones ambientales para que los sufragios se emitan en un contexto democrático. De árbitros técnicos, neutrales, discretos y eficaces, han pasado a constituirse en actores fundamentales del escenario político, cada vez más visibles al interior del juego democrático.

Toca al Poder Legislativo una titánica labor, enfrenta la alta encomienda de mantener la congruencia de la reforma constitucional en las leyes secundarias y cerrar el paso a la incertidumbre. En tan significativa tarea, será necesario un debate público en el que las voces de los especialistas tienen mucho que aportar.<sup>24</sup>

No está sujeto a un plazo claro y cierto el reacomodo de las leyes locales en materia electoral. Mientras en el ámbito federal el Congreso de la Unión deberá expedir al menos tres nuevas leyes secundarias, a más tardar el 30 de abril de 2014, en el terreno local no se hace referencia alguna al plazo que corre para los congresos estatales.

## FUENTES CONSULTADAS

ASTUDILLO, César (coord.), "Instituciones electorales nacionales a debate", Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, Tirant lo Blanch, Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, IDEA Internacional, México, 2013.

<sup>24</sup> Ana Lilia Herrera, "Los retos de la reforma político electoral", *El Universal*, 31 de enero de 2014, disponible en <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/01/68512.php>

\_\_\_\_\_, "El Instituto Nacional de Elecciones en el contexto del modelo de organización electoral".

BECERRA, Ricardo, "El INE... sin lágrimas".

CASAR, María Amparo, "Comentarios", *Excélsior*, 10 de enero de 2014.

HERRERA, Ana Lilia, "Los retos de la reforma político electoral", *El Universal*, 31 de enero de 2014, disponible en <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/01/68512.php>

Instituto de Estudios para la Transición Democrática, "Camino de incertidumbre", 9 de diciembre de 2013, México, disponible en [http://www.ietd.org.mx/wp-content/uploads/2013/12/Reforma-pol%C3%ADtico-electoral\\_FINAL\\_PDF.pdf](http://www.ietd.org.mx/wp-content/uploads/2013/12/Reforma-pol%C3%ADtico-electoral_FINAL_PDF.pdf)

\_\_\_\_\_, "Carta abierta al Pacto por México", 21 de agosto de 2013, México, disponible en <http://www.ietd.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/Carta-abierta-al-Pacto-por-M%C3%A9xico.pdf>

Instituto Federal Electoral, "Observaciones a la minuta de reforma política de la Consejera María Marván y los Consejeros Electorales Marco Antonio Baños, Lorenzo Córdova y Benito Nacif presentada a la opinión pública y las Cámara de Diputados y Senadores el pasado 5 de diciembre 2013", Coordinación Nacional de Comunicación Social, núm. 157-A, disponible en <http://ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.92faac40ea85399517bed910d08600a0/?vgnnextoid=a223672f90c6b310VgnVCM1000000c68000aRCRD>.

SALAZAR UGARTE, Pedro, "Una constitución (casi) centenaria", *El Universal*, 30 de enero de 2014, disponible en <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/01/68501.php>

Senado de la República. "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, primera y de Estudios Legislativos, segunda, en relación con las iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral". México, 2 de diciembre de 2013, disponible en [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-02-1/assets/documentos/Dic\\_Reforma\\_Politica.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-02-1/assets/documentos/Dic_Reforma_Politica.pdf)

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Expediente SUP-RAP-96/2013, disponible en [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0096-2013.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0096-2013.pdf), fecha de consulta 21 de septiembre de 2013.

ZUCKERMANN, Leo, "De cómo los partidos finalmente mataron al IFE", *Excélsior*, 9 diciembre de 2013, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/opinion/leo-zuckermann/2013/12/09/932713>

# Reforma político-electoral 2013, los... ¿cómo?

Iskra Ivonne Tapia Trejo\*

## INTRODUCCIÓN

De conformidad con la reforma aprobada y promulgada el pasado 31 de enero del año 2014, debemos reflexionar que la materia electoral de nuestro país, desde hace unas décadas ha dado pasos agigantados y transformaciones extremas, esta misma, tuvo su consenso legal en 60 días, y como las anteriores tienen su origen en los resultados de los procesos electorales tanto del ámbito federal como de los locales; pero todas éstas, son y han sido con el ánimo del legislador y la suma de consensos para mejorar, aportar cuidado, vigilancia y equidad en la contienda, bajo dos premisas de la democracia mexicana: transparencia y ahorro de recursos.

Y me refiero a la transparencia, desde lo que implica, pero aplicada en la conformación de los integrantes de las autoridades electorales, en la información que se plasma en los portales institucionales de ejercicio del gasto público, no solamente de los partidos políticos, sino de las autoridades administrativas electorales, en las reglas para candidatos independientes; ya que se ha considerado en distintas voces y desde hace una década el supuesto de generar un ahorro al suprimir la implementación de procesos, sacrificando herramientas básicas e incluso disminuyendo presu-

\*Egresada de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UMSNH. Estudios de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos. Coadyuvante directa en 11 procesos electorales ordinarios, extraordinarios, elecciones concurrentes, de participación ciudadana, Comités vecinales, plebiscito, Usos y costumbres (Cherán), Voto de los Michoacanos en el Extranjero. Miembro del Servicio Profesional Electoral IFE e IEDF. Consejera Electoral del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán y Presidenta de la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización 2007-2013.

puestos de la autoridad responsable de la organización de los procesos electorales; lo cual será en vano, con esta nueva reforma, si no se ve en su conjunto lo que sí se puede realizar ahora, al implementarse asuntos estructurales que analizaremos de manera concreta y demostraremos el círculo de beneficios que, cuidados y mejorados, permitirán la transparencia, el ahorro de recursos, pero sobre todo el ahorro de procesos y evitar en algunos casos la duplicidad de funciones para un mismo objetivo: la jornada electoral.

La reforma es fundamental para caminar en el andamiaje de nuestra democracia, por ello debemos tomar cartas en el asunto, como ciudadanía debemos aportar al fortalecimiento de las instituciones. Igual que las fuerzas políticas definen el 3 por ciento como límite para mantener el registro y distribuir las asignaciones de representación proporcional en diputados federales y locales sobre los votos declarados “válidos”; también especifica que los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en el rubro de los medios de comunicación social.

Por lo anterior y como referí al inicio, de manera particular, comparto los conocimientos adquiridos a través de las instituciones electorales administrativas, que me permiten enunciar los ¿cómo? resaltar los pros y destacar aspectos técnicos a proteger, siempre con el interés de mejorar los procesos y los lineamientos de operatividad, que busque invitar a la ciudadanía a ejercer sus derechos, conformar mecanismos amigables para emitir su voto, que se fomente el compromiso de fungir como integrante de mesa directiva de casilla, que sea sencillo actualizar su credencial para votar, pero sobre todo socializar con impacto, todo lo que abone a nuestra cultura de educación cívica, en nuestros jóvenes y nuestra niñez mexicana.

## CONSEJERAS Y CONSEJEROS ELECTORALES

La relación que tendrá el Instituto Nacional Electoral con los organismos públicos locales, incluye la designación de consejeras y consejeros electorales de las entidades federativas, de suyo relevante, ya que en ellos descansan atribuciones legales como: la aprobación del presupuesto anual que incluye las prerrogativas a los partidos políticos, de procesos ordina-

rios o extraordinarios e incluso de participación ciudadana; son ante este órgano colegiado donde se aprueban los registros de candidatos y ahora a los candidatos independientes; designa al personal de estructura operativa de secretaria de consejo, organización y capacitación; son ante esta autoridad, donde los perfiles de las estructuras de los Consejos Distritales y Municipales se deciden, integran comisiones permanentes o especiales para conocer, debatir y emitir acuerdos relacionados con actividades del proceso electoral, aprobaciones a lineamientos y procedimientos.

Sin embargo, estas atribuciones parecieran similares a los consejeros de los Consejos Locales o Consejos Distritales del órgano electoral federal, asunto que no es así, esta figura de representación de la sociedad se activa solo y lo dice en su nombramiento para ejercer hasta por dos procesos electorales, es un observador ciudadano de las etapas del proceso electoral, reciben por cada sesión que asisten un recurso económico denominado "dieta" y sus funciones así como atribuciones están limitadas a la ley y procedimientos internos, habrá que definir ampliar su ámbito de competencia y temporalidad.

La idoneidad del perfil de las y los consejeros, debe ser un asunto vital, en las estructuras de la autoridad electoral, porque de ello depende su desempeño impecable, imparcial, objetivo, apegado a la legalidad, responsable y profesional, lo que solamente se obtiene al contar con los conocimientos (herramientas únicas) especializados en la materia electoral, que evita improvisar en caso de contingencias (que siempre acontecen) para dar respuesta oportuna a los derechos que han sido vulnerados previo o durante el proceso electoral.

Por lo que en este sentido, es acertada la homologación de funcionarios al esquema de servicio profesional, donde la mayoría de los órganos locales no cuenta con la preparación previa al incorporarse a los órganos electorales, aunado a ello la experiencia adquirida en cada jornada electoral, no trae consigo una evaluación del desempeño, no se da seguimiento de actualización en la materia electoral; es por estas razones, necesaria la actualización, en tesis de jurisprudencia, criterios recientes, que servirán de base para sustentar su voto con argumentación en la mesa de Consejo.

La homologación que se presenta en la reforma es sana, debe entenderse para fortalecer a la autoridad administrativa electoral, pero también se tendrá que homologar salarios y en ello habrá que socializar el monto,

ya que en algunas entidades son menor el número de integrantes y aumentará, mientras que en otros el pago, dieta es casi honorífica y aumentará, en ambos casos impactarán al presupuesto en los estados. En este sentido, también debe homologarse a la integración de los órganos electorales la equidad de género de 50 por ciento hombres y mujeres.

## FISCALIZACIÓN ELECTORAL/PRORRATEO DE CAMPAÑAS

Los procesos de revisión del ejercicio de los recursos públicos, de siempre han sido tema de interés para la sociedad mexicana y el de las prerrogativas que reciben los partidos políticos aún más; pero hoy se apoya con el interés de *pre* y *candidat@s* a entregar “cuentas claras”, en cumplimiento a sus obligaciones, pero además para obtener la confianza de sus votantes y le apoyen en su trayectoria política, lo que ahora con la reforma tendrá mayor impacto con la aplicación de la reelección, donde segura estoy que la transparencia de los recursos, a quien obtuvo su cargo de elección le permitirán obtener el voto nuevamente.

Para implementar un sistema de fiscalización expedito y oportuno, como señala la reforma, es importante crear, conformar, integrar, capturar un Catálogo de prestadores de servicio y/o proveedores que trabajen con materia de los procesos electorales, lo cual permitirá acceder a estos vía portal del INE, previamente validado por la autoridad los nombres, datos y costos estarán a la vista de todos, incluso de los candidatos independientes; mientras que para la autoridad agilizará la ubicación, consulta y en su caso cotización para determinar costos de algún material o servicio, rendido en los informes de precampaña, de campaña o para el caso de alguna impugnación por el supuesto rebase de topes.

En definitiva, para eficientar los procesos y recopilar la información, si bien la Unidad de Fiscalización no se dió abasto para concluir cada uno de los cientos de informes de precampaña y de campaña, ahora al recibir la totalidad de elecciones, será complicado, pero previsible, por lo que se propone la creación de brazos en materia de fiscalización por zonas geográficas, receptoras y validadoras en campo de los informes.

Homologar los lineamientos de contabilidad y su máxima publicidad, permitirá una fiscalización efectiva, incorporando en el catálogo de provee-

dores a los de prensa e Internet; mucha ayuda fue definir que la propaganda utilitaria sea en textil, pues generará un ejercicio de aprovechamiento de lo que se obsequia a los posibles votantes.

En el tema de propaganda, la ley reglamentaria debe considerar con sanciones ejemplares el incumplimiento por la colocación de propaganda en lugares prohibidos, pero no solamente en el equipamiento urbano, sino ampliar la cobertura a los edificios patrimonio cultural, museos y plazas públicas; y, así como se considera que el partido político podrá optar para que el INE sea el conducto de la contratación de publicidad exterior, deberá atenderse de manera específica y con la corresponsabilidad del partido y candidatos la colocación de espectaculares en propiedad privada, donde la autoridad administrativa se ha visto impedida en el caso, para implementar medidas cautelares.

El prorrateo es un aspecto técnico, fundamental, que debe ser analizado a detalle, ya existen en abanico casos a los que las elecciones concurrentes han aportado, pero ahora con la reforma y las opciones de coaliciones totales, parciales y flexibles que podrán darse entre los partidos políticos para postular a candidatos en un mismo proceso federal o local, debe diagnosticarse de manera clara y puntual para evitar un rebase de topes de gastos.

Finalmente, este rubro de la fiscalización reitera regular mecanismos de coordinación en materia de inteligencia financiera, lo cual debe contemplar que los convenios que se celebren deben ser en corto plazo (en periodo electoral) para que con oportunidad se obtenga, valide y compruebe la veracidad de la información que se solicita por la autoridad electoral, ya que se obtiene en un plazo muy amplio y retrasa la función fiscalizadora; así también redactar transitorios para que todo lo actuado en materia de informes de campaña, medios de impugnación, procedimientos administrativos emanados de las autoridades administrativas y jurisdiccionales se concluya en un determinado plazo, ya que existen a la fecha, en los dos órganos de Michoacán, asuntos de las elecciones del 2007 en trámite.

## MÁXIMA PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA DE RECURSOS

La reforma político-electoral agrega un principio rector, el de “máxima publicidad” a los de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, lo que se acompaña del tema de la transparencia que debe obser-



vase en toda institución, siendo un mapa que describe a la ciudadanía las rutas del ejercicio del recurso público, los atajos tomados en los acuerdos de austeridad para efficientar los recursos; por lo cual las autoridades electorales deberán plasmar este principio rector de máxima publicidad como los partidos políticos lo hacen en todos sus rubros, para lo cual citaré dos asuntos de carácter permanente que competen a los órganos electorales y se ejercen: la renta o la adquisición de inmuebles para sedes de las oficinas distritales, municipales y las estatales.

Actualmente se cuenta con 300 Juntas Distritales Ejecutivas en todo el territorio nacional, de las cuales la compra, renta o adquisición no están en el Portal Web del IFE, cuántos inmuebles son rentados o de su propiedad o en trámite de adquisición, mucho menos el monto de la renta, únicamente aparece el domicilio; y en este caso se encuentran las oficinas de los módulos de credencialización; así como los inmuebles de las autoridades locales, lo cual en la mayoría de las entidades al no ser permanentes las estructuras, se procede a rentar inmuebles por seis meses para ejecutar el proceso electoral; por ende crece el gasto en este rubro incluyendo las adaptaciones que se les realiza a cada inmueble, así ha sido en cada proceso electoral desde la creación del IFE y de la conformación de las autoridades locales estatales, sin que en los Portales Web de ambas instancias electorales, de manera sencilla, clara y en un rubro especificado se informe el monto invertido en renta o adquisición de inmuebles de manera individual y detallada.

Así como los bienes inmuebles, en ambas instituciones, aparecen de manera global el número de plazas, con el monto de los salarios en lo individual, para miembros del servicio profesional electoral, el personal eventual/honorarios, lo cual no permitió que el presente proyecto, incluyera un cálculo de cuánto es el presupuesto por entidad una federativa, por un municipio o por un distrito en cuanto a contratación de personal, a fin de realizar un estudio comparativo de ahorro, con implementación de la reforma en el costo-beneficio de la misma.

Lo que llevó a revisar el presupuesto asignado para las Juntas Locales Ejecutivas de las entidades, que si bien aparece la información, está de manera global, esto dice: 31 Juntas Locales y el monto total; y para el caso de las autoridades administrativas locales es más plano, ya que el ámbito de aplicación está definido, pero también es global, no así se desglosa por municipio cuando es proceso electoral. Por ello se podrá brindar máxima

publicidad, al indicar de manera puntual por partida, lo que se proyecta y se aplica con los recursos públicos por cada ámbito territorial de elección.

#### MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA Y PROGRAMA DE RESULTADOS PRELIMINARES (PREP)

Hay dos temas que forman parte de todo proceso electoral, que pueden mejorarse y ahorrar recursos económicos y humanos en su implementación, como lo es la ubicación de casillas, que puede definirse en un mismo inmueble que reúna las características básicas para su función, genera información focalizada en la capacitación a la ciudadanía, se homologa el número de casillas especiales y la participación de los ciudadanos como funcionarios de las mesas directivas de casilla se fortalece, al ser una sola mesa; con un solo listado nominal para los funcionarios, que estará a la vista de los integrantes, de los representantes de los partidos políticos, de los representantes de los candidatos independientes y de los observadores electorales, generando un ahorro para la autoridad local que manda elaborar los tantos de Listado Nominal, con costo al presupuesto anual y se multiplica por cada entidad que lleva a cabo elecciones, dicho sea de paso, concertar un solo espacio —la concurrencia— busca aumentar la participación ciudadana, al elegir varios cargos de elección popular en un mismo día y evitar un desgaste del ciudadano que participa como funcionario.

Otro aspecto relevante es la contratación de empresas privadas para llevar a cabo el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), esta actividad puede omitirse y generar un importante ahorro económico, ya que el IFE ahora INE cuenta con los procedimientos propios incluso de escaneo de las actas, lo cual crea confianza en la información del resultado preliminar de la jornada electoral, sin embargo sí debe considerarse que no sea a nivel distrito, ya que las distancias de territorio implican retraso en los datos, como las memorias lo constatan.

Debemos aprovechar las tecnologías virtuales que a menor costo pueden implementarse a nivel municipal, de manera directa, en donde cada ciudadano de los ayuntamientos el mismo día, conozca los resultados preliminares y nuevamente se fomente la máxima publicidad en un ambiente de tranquilidad y certeza, previo a los cómputos municipales y distritales.

## CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Cuando la participación de la ciudadanía no es a través de los partidos políticos nacionales o locales, se tiene la opción de las candidaturas independientes, que conforme a la propuesta del apartado 3 en el asunto de transparencia de recursos privados en sus precampañas, les servirá tener acceso a un catálogo de proveedores y prestadores de servicio en materia electoral.

Pero también genera interrogantes que serán atendidas en la nueva reglamentación electoral, como por citar algunas: si por cada candidato independiente acreditará a su representante y formará parte de la mesa de Consejo General del INE, local, distrital o municipal. Así como, se le entregará un tanto de listado nominal de acuerdo a la elección en que participe.

Otro asunto será el proceso para la acreditación de sus representantes ante cada mesa directiva de casilla, si partimos de que la estructura de un instituto político tiene años en esta actividad, en esta reforma la reglamentación debe generar un procedimiento claro que cuide la equidad para la representación oportuna.

## ELECCIONES POR USOS Y COSTUMBRES/VOTO EN EL EXTRANJERO

La composición del estado de Michoacán es multicultural, pluriétnica y multilingüe sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas, que se reconoce la existencia de los pueblos indígenas: p'urhépecha, Nahua, Otomí, Mazahua y Pirinda, comunidades que se constituyen en estructuras de organización política con autoridades, formas de elección y representación propias, de acuerdo a sus sistemas normativos y de gobierno interno, previo a los acontecimientos de 2007 y de 2011, donde deciden participar bajo sus usos y costumbres en la misma fecha de la jornada electoral constitucional, considero pueden incorporarse como se realizó en el 2012 y evitar conflictos que permean en la instalación de las mesas directivas de casilla.

En este sentido y con relación a las elecciones del voto de los mexicanos o de los michoacanos en el extranjero o mediante el uso de la urna

electrónica, deben implementarse para este caso mecanismos de acceso transparentes, óptimos que fomenten la participación de los connnacionales, pero con el diagnóstico de cifras de las credenciales de elector que ya perdieron vigencia y compartir el costo-beneficio que tendrá para la democracia mexicana.

## FINANCIAMIENTO, OFICIALÍA ELECTORAL Y REDISTRITACIÓN

El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes que se fija anualmente a los partidos políticos, acorde a lo estipulado en el artículo 41, se obtiene multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65 por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, tendrá que homologarse ya que por ejemplo en Michoacán es multiplicando ciudadanos del padrón electoral de la entidad pero por el 20 por ciento, lo cual modifica la prerrogativas que se plasmarán en el presupuesto de las elecciones de 2015.

Finalmente, un tema de importancia legal es no perder de vista que el INE contará con una oficialía electoral investida de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley, en buena medida por la recepción de documentos, pero también habrá que especializar a los que la integren, así como ver la factibilidad de tenerla en todos los órganos locales.

En materia de geografía electoral, le corresponde al INE el diseño y determinación de los distritos electorales y la división del territorio en secciones electorales, si bien los trabajos en el ámbito federal ya concluyeron, lo cierto es que los 300 distritos no son siempre los mismos que conforman los distritos locales y la representatividad de los municipios. Por lo que se está a tiempo de realizar un consenso de fortalecimiento para que el número de votos para la obtención de escaños sea congruente con el de la distribución geográfica en los territorios.

De manera enunciativa me permití compartir, algunas aportaciones que considero relevantes para este primer Foro, que concentra a las y los ciudadanos mexicanos interesados en el tema electoral.

# Comentarios sobre la reforma legal en materia política electoral

Arturo Ramos Sobarzo\*

Las siguientes líneas tienen por objeto plantear algunas inquietudes a propósito de la inminente reforma constitucional en materia político-electoral. Dos ejes primordiales motivan las siguientes líneas: 1) Tomar en cuenta un canon de constitucionalidad de leyes determinado tanto por la Suprema Corte y el Tribunal Electoral que puede influir en la mejora de una futura determinación legislativa y; 2) la operatividad del sistema electoral en general a partir de las nuevas reglas. En ese sentido, este texto trata de tener un componente propositivo a partir del necesario diálogo permanente y característico de la materia electoral entre juez y legislador, tal y como se ha visto en otras reformas como la de 2006, en donde se retomaron en la ley aspectos provenientes de pronunciamientos judiciales tales como el recuentos de votos, los procedimientos especiales sancionadores o la nulidad de elección por principios constitucionales.

\* Abogado por la Escuela Libre de Derecho. Postgrado en Derechos Humanos por la Universidad Castilla La Mancha, Toledo, España; Justicia Electoral en el TEPJF; Derecho Judicial por la Universidad Panamericana y la Universidad Austral de Argentina y en Justicia Constitucional por la Universidad de Pisa, Italia. Ha ocupado diversos cargos en el TEPJF entre los cuales destaca haber sido director de jurisprudencia en la Sala Superior entre 2005 y 2008. Asesor de la Fiscal Especializada para la Atención de Delitos Electorales y secretario de estudio y cuenta en el mencionado órgano jurisdiccional. Actualmente es profesor titular de la clínica de derecho electoral en la Escuela Libre de Derecho.

## LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. AVISO PREVIO SOBRE LA UTILIZACIÓN DE MECANISMOS FINANCIEROS

En seguimiento al orden temático establecido por la convocatoria correspondiente, se hace necesario el refuerzo sobre el control de la fiscalización. Si bien existe desde hace tiempo una mayor interacción entre la autoridad administrativa electoral y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), bien podría reforzarse el ámbito de fiscalización de los partidos políticos y de candidatos independientes, para que, en el caso de utilización de ciertos mecanismos financieros como puede ser el uso de tarjetas prepagadas (como lo fue el caso Monex), esta acción deberá ser avisada al INE con antelación a su uso, esto con la intermediación o colaboración de la CNBV.

Lo anterior es congruente con el espíritu establecido en aquellas disposiciones relativas al registro previo de ciertos proveedores utilizados por los partidos políticos, así como el registro en línea del desarrollo de los gastos efectuados, como medidas para una mayor y mejor fiscalización de recursos públicos, lo cual representa un control *ex ante* y no solo *ex post*. Esto deberá hacerse extensivo a los candidatos independientes.

## LEY GENERAL DE PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. ÓRGANO ENCARGADO EXCLUSIVAMENTE DE LA IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES DENTRO DEL TRIBUNAL ELECTORAL

Como se ha señalado en otro lado, la reciente reforma electoral en materia de procedimientos administrativos sancionadores enfrentará graves problemas sobre todo en lo que respecta a las impugnaciones relacionadas con el tema de Radio y Televisión, pues si es el Tribunal Electoral quien establecerá eventualmente la sanción correspondiente, una vez demostrada la responsabilidad por parte de la autoridad administrativa (artículo 44, base III, apartado D de la reforma a la Constitución) no resulta claro el régimen de impugnación de tales sanciones.<sup>4</sup>

<sup>4</sup>Uno de los puntos medulares consiste en que, con la inminente reforma, en las impugnaciones de procedimientos electorales relacionados con violaciones en Radio y

Al margen de que desde mi perspectiva, el régimen establecido en la Constitución no mejora el desahogo de los procedimientos electorales, en un ánimo propositivo se menciona lo siguiente:

Acorde a la nueva reglamentación es necesario crear en la ley de procedimientos electorales, un nuevo órgano (el cual puede estar integrado por un solo funcionario) al interior del Tribunal Electoral el cual se encargará exclusivamente de la imposición de la sanción correspondiente cuando hubiera alguna responsabilidad de acuerdo a la investigación desahogada por parte de la autoridad administrativa electoral. Las decisiones de dicho órgano que podría existir en cada sala (Superior y Regionales) serían impugnables mediante recurso de apelación. Con ello se deja a salvo el régimen competencial entre las salas señaladas y sobre todo el derecho a la impugnación.

Lo anterior es así porque no podrían ser las salas regionales o la Sala Superior, pues de ser ellas (es decir los magistrados integrantes de las mismas) no habría ante quién se presentara las impugnaciones en contra de tales determinaciones.<sup>2</sup> En efecto, esta propuesta encontrará antecedentes en la reforma constitucional de 1994 relativa a implementación de la acción de inconstitucional y las controversias constitucionales, pues para el desahogo de tales procesos, dentro de la Suprema Corte, se creó la Unidad de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, la cual se encargaba de sustanciar y presentar el proyecto de sentencia respectivo. Así, ante una asignatura nueva, se hizo necesario crear un ente nuevo al interior del órgano jurisdiccional. Inspirado en ese modelo, esta propuesta respetaría así el derecho de acceso a la justicia ante la eventual imposición de sanciones (sin mayor afectación a la estructura actual)

---

Televisión no habría una distinción clara entre el órgano que impone la sanción (cuando exista) y el órgano ante quien lo impugnaría, pues el Tribunal Electoral tendría esas dos funciones y ni siquiera la división de Sala Superior y salas regionales podría solucionar ello, derivado a que el tema de Radio y Televisión es una materia centralizada (Ramos y Dávila, 2013). Para una mayor explicación se remite a la liga en la página web de Animal Político. <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2013/12/24/dos-problemas-de-la-reformapoliticaelectoral/#axzz2rv8kDIyj>

<sup>2</sup> Cabe señalar que esta propuesta evitaría además el problema de coordinación de autoridades que existió en los casos de procedimientos electorales en contra de ministros de culto religioso, en donde el IFE desarrollaba la investigación y la Secretaría de Gobernación imponía la sanción en su caso. Se sugiere al respecto revisar los precedentes de la jurisprudencia 11/2011 emitida por la Sala Superior del TEPJF.

pues debe tenerse una óptica a la luz de la jurisprudencia interamericana, la cual incluso señala el derecho a la doble instancia.<sup>3</sup>

En ese mismo sentido, con esta medida se hace más congruente el hecho que una determinación sobre responsabilidad en un procedimiento sancionador realizado por la autoridad administrativa, parecería necesariamente vinculatoria a los magistrados electorales, lo cual rompe con la lógica de distribución de competencias entre la autoridad administrativa y jurisdiccional. Con el nuevo ente o servidor público, aunque perteneciente al Tribunal Electoral, ya no existe ese problema, pues se trata de alguien distinto a los integrantes de las salas.

Aunado a lo anterior, a continuación se sugiere adicionalmente cambiar algunos elementos importantes del desahogo de los procedimientos especiales sancionadores.

Sustanciación y determinación de responsabilidad. Participación de un consejero electoral como ponente del procedimiento. Hasta antes de la reforma, el esquema en términos generales consistía en que, en aquellos procedimientos especiales, competencia del Consejo General del IFE, eran sustanciados por la Secretaría Ejecutiva (a través del área de quejas), para que una vez desahogado dicho procedimiento, se elaborara un proyecto el cual era presentado a los integrantes del Consejo General (artículos 370 apartado 1 del Cofipe). Con la inminente reforma, es un buen momento para mejorar tal diseño, pues la desventaja del modelo anterior consistía, además del poco tiempo para la revisión del proyecto por parte de los integrantes del consejo general, en existir una desvinculación del asunto planteado por parte de los consejeros. La modificación que se propone consiste concretamente en que uno de los consejeros pueda fungir como ponente, lo cual eliminará la desvinculación señalada, pues le permitirá conocer de antemano la sustanciación de dicha investigación y por tanto, representará un cambio fundamental para un mejor análisis de las particularidades atinentes.

De esta manera, no se sobrecargaría la labor a un determinado consejero, pues el desahogo del procedimiento continuaría en manos de la Se-

<sup>3</sup>Algunos casos de la Corte Interamericana sobre el derecho a la doble instancia son Herrera Ulloa y Castillo Petrucci, esto a partir de la interpretación del artículo 8.2 inciso h, respecto al "derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior". Si bien esos asuntos se refieren a la materia penal, el derecho administrativo sancionador guarda una base común a partir de la noción del *ius puniendi*.



cretaría, pero con la mejora de involucrar a alguno de los consejeros, una notable diferencia que permitirá evitar a dichos consejeros, un conocimiento repentino y abrupto del caso. Con esto, por lo menos, uno de los consejeros estaría fuertemente involucrado para dar mejor tratamiento en el seno del consejo general.

En cuanto a la forma de distribución de competencias. Respecto a la imposición de sanciones, al ser ahora una facultad del Tribunal Electoral, la Ley general de procedimientos deberá establecer varias reglas que le permitan a la Sala Superior tener flexibilidad para dictar acuerdos en la materia, algo que por ejemplo tiene respecto de otros asuntos de su competencia o como lo tiene la Suprema Corte para dictar lineamientos para la mejor distribución del trabajo en su interior.

#### SOBRE LAS NUEVAS FACULTADES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE)

Me parece que el régimen transitorio, lejos de dar claridad en realidad generará más problemas, pues en principio las reglas que serán competencia del nuevo INE, de manera transitoria por el incipiente inicio de los procesos electorales, serán desplegadas por parte de los institutos electorales locales.

Sin embargo, a pesar de haberse establecido ese régimen, en los transitorios de las leyes respectivas deberá establecerse con toda nitidez que, para los casos de las elecciones a celebrarse en 2014, deberán llevarse a cabo conforme al régimen anterior, esto para dotar de certeza jurídica como principio constitucional consagrado en el artículo 105 de la Constitución Federal, el cual guardaría sintonía con lo establecido al final del artículo cuarto transitorio de la reforma.

#### CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

La reforma constitucional en materia electoral de agosto de 2012 introdujo como variante del derecho a votar y ser votado, a las candidaturas independientes. Con ello se deja atrás una discusión que desde el punto de

vista judicial proviene desde el año de 1998 hasta el 2012 con la sentencias sobre los casos de Tamaulipas (S2A-RIN-076/98), Michoacán (SUP-JDC-37/2001), Las Vigas (SUP-JDC-713/2004), Castañeda (Amparo 743/2005 y Castañeda Gutman vs. México) y Clothier (SUP-JDC-612/2012 y acum.), además de los pronunciamientos de la Suprema Corte y la importante reforma de 2007 (en donde se habían excluido a tales candidaturas). En efecto, en esas sentencias, si bien hay particularidades específicas, en términos generales planteaban si las candidaturas independientes eran permitidas por la Constitución. A partir de la reforma señalada, sin lugar a dudas, su constitucionalidad está prevista y por ende la necesidad de una legislación es evidente, además de los artículos constitucionales a modificarse referidos a tales candidaturas en temas como financiamiento o acceso a Radio y Televisión.

En ese contexto, la consecuente legislación debe abreviar de los casos de control constitucional precisamente para efectos de blindarla de cualquier cuestionamiento de inconstitucionalidad. A continuación se presentan aspectos concretos a considerar en su regulación:

Acceso a la candidatura independiente. Requisitos no mayores a los exigidos a un partido político nuevo. Una ventaja de la cual se puede partir en la regulación, es que la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 67/2012 estableció un primer gran estándar consistente en que el legislador cuenta con amplias facultades de configuración legislativa en esta materia, pues la Constitución no tiene mayores parámetros al respecto.

Sin embargo, esa amplia configuración legislativa no puede tampoco entenderse como absoluta, así un primer claro estándar es que el requisito de mínimos de firmas o adhesiones para obtener el registro como candidato independiente, no deben ser mayores que los requisitos para un partido de nueva creación, pues podría hacer nugatorio el núcleo esencial de ese derecho constitucional, pues de lo contrario habría un trato discriminatorio y desproporcional.

En ese sentido podría revalorizarse la posibilidad de una única candidatura independiente para cada puesto de elección popular con la celebración de una elección primaria, tal y como se reguló en Quintana Roo (en la acción 67/2012, 8 ministros votaron por la constitucionalidad de ello, previsto en el artículo 134, fracción II de la Ley electoral de esa entidad). El candidato independiente ganador podría participar con mayores condiciones de igualdad respecto a los candidatos de partidos.

De igual forma, tampoco debe ser exigido para la acreditación de firmas de ciudadanos en apoyo de candidaturas independientes, un requisito consistente en una certificación notarial, sino que sea el propio INE el que verifique tal circunstancia de acuerdo al padrón electoral y la lista nominal. El Registro Federal Electorales puede tener asignada esa tarea. Cabe señalar que respecto a una norma que imponga esa formalidad en donde interviene un fedatario público como un notario, el Tribunal Electoral se pronunció por la inconstitucionalidad de ello, a propósito de una reglamentación emitida por parte del instituto electoral de Zacatecas en el proceso electoral pasado.

Parámetro de financiamiento y acceso a Radio y Televisión. Acorde a un proyecto legislativo (presentado conjuntamente por el PAN y el PRD),<sup>4</sup> uno de los parámetros a fin de dotar de financiamiento público y acceso a Radio y Televisión, es a partir de la existencia de un número mayor o menor de 200 candidatos independientes para así determinar una especie de bolsa, tanto de dinero público, como de tiempo en Radio y Televisión, a fin de dotar de esos insumos a este tipo de candidaturas. El problema de ese parámetro es que no queda claro porque ese número y no otro. En todo caso dentro de la argumentación parlamentaria, deben darse elementos del porqué ese número de 200. En ese sentido, se insiste, no debería descartarse la posibilidad de establecer un solo candidato independiente por cada elección en juego, ya que eventualmente podría contar con mejores condiciones de financiamiento público y tiempo en Radio y Televisión, tema que desde luego no deja de ser debatible.

#### ADECUACIÓN DEL RÉGIMEN DE LA DIFUSIÓN DE LOS INFORMES DE LABORES CON EL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL

A propósito del artículo tercero transitorio relativo a la necesidad de una ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, debe tomarse en cuenta una adecuación de lo que hoy en día se encuentra previsto en el artículo 228.5 del Cofipe, respecto a los informes de labores de servidores públicos y su difusión con carácter personalizado.

<sup>4</sup>Dicha propuesta puede ser consultada en [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/07/asun\\_2991992\\_20130724\\_1374677150.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/07/asun_2991992_20130724_1374677150.pdf)

Desde la perspectiva de quien suscribe, dicha norma legal resultaría inconstitucional pues la Constitución es categórica sobre el sentido de que no debe haber propaganda personalizada y debe ser institucional. Si bien el artículo legal citado se refiere al párrafo séptimo del 134 constitucional y el inminente decreto de reformas se refiere a la necesidad de una ley reglamentaria del párrafo octavo del mencionado artículo 134, de todos modos debe de existir una adecuación legal, pues parecería que la excepción a la regla constitucional se encuentra en la ley, lo cual va en contra del principio de reserva legal y supremacía constitucional de acuerdo a la definición jurisprudencial de la Suprema Corte.

# Del IFE al INE. Un gran reto

Pablo Xavier Becerra Chávez\*

Uno de los temas centrales de la reforma constitucional aprobada en diciembre por el Congreso es el de la desaparición del Instituto Federal Electoral y la creación del Instituto Nacional Electoral. No se trata solamente de un cambio de nombre sino de un cambio del diseño global de la institución encargada de organizar las elecciones.

El IFE fue, sin exageración, la institución clave de la transición mexicana a la democracia. Particularmente a partir de la reforma de 1996, cuando el secretario de Gobernación dejó de presidir su Consejo General, el IFE organizó elecciones cada vez más limpias, lo que posibilitó finalmente la alternancia en la Presidencia del año 2000.

Por supuesto, la institución no estuvo exenta de problemas, como la integración por cuotas partidarias de su Consejo General, pero en lo fundamental cumplió satisfactoriamente con la organización de elecciones cada vez más limpias y competidas, que produjeron en los últimos 12 años dos alternancias presidenciales, en 2000 y 2012.

Desde el año 1997 las elecciones tuvieron en el centro a tres grandes partidos, ninguno de los cuales ha podido ganar por mayoría absoluta. Desde entonces quien gana la elección lo hace con mayoría relativa, es

\*Consejero electoral suplente ante el Consejo General del IEDF, 2003-2005. Consejero electoral suplente ante el Consejo Local del IFE en el Distrito Federal para los procesos electorales de 2006 y 2009. Autor de más de cincuenta artículos y capítulos en libros sobre elecciones y partidos políticos en México. Coordinador de varios libros colectivos sobre el tema, el más reciente es *El presidencialismo durante los gobiernos de la alternancia*, coordinado con Alberto Escamilla, UAM-I-Miguel Ángel Porrúa (en prensa). Coautor del libro *Elecciones 2012. Evaluación e implicaciones políticas*, México, UAM-I, 2012. Candidato a doctor en Estudios Sociales por la misma Universidad. Profesor investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapalapa, Departamento de Sociología.

decir, es apenas la minoría más grande. En el año 2000 el PRI perdió por primera vez en su historia la elección presidencial, hecho que se consideró por muchos como la prueba decisiva de la transición y del IFE.

El Consejo General nombrado en 1996, que organizó los comicios de 1997, 2000 y 2003, estuvo integrado por consejeros propuestos por los partidos, en un claro reparto de cuotas, pero su nombramiento contó con un gran consenso de los tres grandes partidos. De hecho, a pesar de su derrota, el PRI no impugnó la elección del año 2000.

Por el contrario, las elecciones de 2006 y 2012 se llevaron a cabo en medio de un gran encono y sus resultados fueron fuertemente impugnados. La fuerza derrotada en 2006, la izquierdista Coalición por el Bien de Todos, acusó al IFE de haber realizado un gigantesco fraude electoral para imponer al ganador.

De hecho, el candidato de esa coalición se proclamó “Presidente legítimo” y recorrió el país durante los siguientes cinco años denunciando el supuesto fraude. En respuesta a esa coyuntura, los tres grandes partidos pactaron la reforma electoral de 2007, que modificó algunos puntos importantes del IFE, incluyendo el descabezamiento de su Consejo General.

En 2012 nuevamente la coalición izquierdista (ahora llamada Movimiento Progresista) impugnó la elección debido a que el ganador habría desarrollado un gigantesco operativo de compra y coacción del voto, al tiempo que habría contado con la complicidad de la principal empresa televisora y de todas las encuestadoras. A pesar de que el PAN no impugnó formalmente la elección, se unió a los reclamos izquierdistas y acusó al PRI de haber ganado “a billetazos”, para lo cual evidentemente habría contado con la complicidad del árbitro electoral.

Así, la coalición derrotada en 2006 y el partido ganador de aquella elección coincidieron en acusar al IFE de complicidad con el PRI en 2012. Estos supuestos agravios fueron convertidos en compromisos de reforma electoral dentro del Pacto por México. La necesidad del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto de impulsar su propia agenda de reformas, la más importante de las cuales sería la energética, permitió a su vez que el PRI, el PAN y el PRD pactaran la reforma electoral.

Es curioso constatar que a pesar de que el PRD impulsó en un principio la reforma electoral y que todavía la apoyó hasta la aprobación de la reforma hacendaria, una vez que resultó obvio que el PAN apoyaría al PRI en la energética, el partido de izquierda se deslindó de la reforma electoral.

La propuesta original del PAN y el PRD planteaba la desaparición de los institutos electorales locales y la concentración de la organización de todas las elecciones, federales y locales, en un nuevo organismo, el cual sería distinto al anterior IFE, lo que justificaría el nombramiento de nuevos integrantes de su órgano superior de dirección, es decir, el descabezamiento de los consejeros anteriores. Lo que finalmente resultó fue una extraña combinación: un Instituto Nacional Electoral con atribuciones en materia de elecciones federales y locales, que será el superior jerárquico de los institutos locales, que finalmente sobrevivieron.

El nuevo INE tendrá, además de las atribuciones relacionadas con la organización de las elecciones federales y locales, la posibilidad de hacerse cargo directamente de alguna elección local si así lo solicita el Instituto respectivo, así como de las elecciones de los dirigentes de los partidos que también lo soliciten. Estas dos atribuciones pueden ser una fuente de sobrecarga y de tensiones políticas permanentes para el INE. De la legislación secundaria dependerá la complejidad que adquiera este aspecto.

La nueva redacción del artículo 41 constitucional plantea que el INE tendrá atribuciones en procesos federales, tales como el acceso a las prerrogativas de candidatos y partidos, la preparación de la jornada electoral, la producción de materiales electorales, los escrutinios y cómputos, las declaraciones de validez y el otorgamiento de constancias de las elecciones de diputados y senadores, así como el cómputo de la elección presidencial en los distritos. Detalla también un conjunto de atribuciones en los procesos federales y locales: capacitación, geografía, padrón y lista de electores; ubicación de casillas y designación de los funcionarios de sus mesas directivas; las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas, observación, conteos rápidos; fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos.

Pero más adelante el mismo artículo plantea que el INE puede delegar la función de fiscalización en los institutos locales; asumir directamente las actividades de los institutos locales; delegar en los institutos locales las atribuciones del propio INE, o bien atraer a su conocimiento cualquier asunto propio de los institutos locales. Hay que esperar la legislación secundaria para ver de qué forma se resuelve este ir y venir de atribuciones entre el INE y los institutos locales.

El consejero presidente y los diez consejeros electorales que integrarán el órgano superior de dirección del INE durarán en su cargo nueve años, sin posibilidad de reelección. Hay que recordar que la reforma de 2007 estableció una diferencia entre el consejero presidente y los ocho consejeros electorales, en cuanto a su duración en el cargo, que en los hechos debilitó al primero.

La reforma actual mantiene el nombramiento de los consejeros por la Cámara de Diputados por mayoría calificada, pero elimina el método anterior de propuesta por los grupos parlamentarios y lo sustituye por un proceso que inicia con una convocatoria pública, que continúa con la evaluación de los aspirantes por medio de un comité técnico (integrado por siete personas: tres propuestas por el órgano de dirección política de la cámara baja, dos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y dos por el IFAI), de la cual surgirán propuestas de cinco personas por cada cargo vacante (por lo tanto, 55 en total).

El órgano de dirección política de la Cámara llegará a los acuerdos necesarios para llevar al pleno la propuesta de los once consejeros. Si bien la primera parte del proceso es abierta porque incluye la posibilidad de que los ciudadanos interesados acudan a la convocatoria, en la última etapa se puede producir el reparto de cuotas entre los partidos. Dependerá de la madurez de los dirigentes partidarios que el nombramiento recaiga en ciudadanos que verdaderamente conozcan la materia electoral y que no estén vinculados a los partidos.

De no llegarse al nombramiento en el plazo previsto por la convocatoria, entonces la designación se realizará mediante una insaculación de la lista conformada por el comité técnico. Si tampoco se cumple esta opción, será la Suprema Corte de Justicia la que realice en sesión pública la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación. Este es un avance claro con respecto al modelo previo porque garantizará que no ocurra nuevamente lo que pasó entre octubre de 2010 y diciembre de 2011, cuando la falta de acuerdo entre los partidos se tradujo en la imposibilidad de nombrar a tres consejeros.

El artículo quinto transitorio establece que el INE deberá integrarse dentro de los 120 días naturales siguientes a la publicación de la reforma constitucional, lo que incluye el nombramiento de los consejeros. El transitorio segundo, por su parte, establece que las leyes generales en materia



electoral deberán ser expedidas a más tardar el 30 de abril de 2014. Dado que el artículo 41 constitucional plantea que la ley establecerá los requisitos que deben satisfacer los consejeros electorales, se entiende que solamente después de la expedición de la ley específica se podrá llevar a cabo su nombramiento.

El Cofipe establecía en su artículo 112 los requisitos respectivos que seguramente serán retomados en la nueva ley que regule al INE. Los básicos no ameritan mayor discusión: ser ciudadano mexicano, estar inscrito en el padrón electoral y contar con credencial para votar, así como tener al menos treinta años de edad. Los requisitos de contar con título profesional y tener conocimientos y experiencia en materia electoral deben ser fundamentales y convertirse en indicadores verificables.

Se debe establecer el requisito de no haber sido precandidato o candidato a algún cargo de elección popular por lo menos durante los últimos seis años. El mismo plazo debe establecerse en cuanto a no ocupar o no haber ocupado algún cargo de dirección en algún partido político. Lo mismo puede decirse del requisito de no haber ocupado los cargos gubernamentales previstos por el inciso i del artículo 112 del Cofipe (gobernador, jefe de gobierno del Distrito Federal, secretario de Estado, etcétera).

Evidentemente el requisito previsto por el inciso j, de dicho artículo del Cofipe, debe desaparecer, debido a que es un contrasentido prohibir a quienes son o han sido miembros del servicio profesional electoral participar en un proceso de nombramiento para el que son candidatos naturales dada su experiencia precisamente en la materia electoral.

Debido al escalonamiento en el cargo, el primer nombramiento de consejeros del Consejo General se llevará a cabo de la siguiente forma: a) tres consejeros que durarán en su encargo tres años, b) cuatro consejeros que durarán seis años, c) tres consejeros para nueve años y d) el presidente que durará en su encargo nueve años.

A partir del inicio del periodo ordinario de sesiones de febrero el Congreso tendrá tres meses para la aprobación de la legislación secundaria, a partir de lo cual podrá echarse a andar el nuevo Instituto Nacional Electoral. Los legisladores tienen ante sí un gran reto. Más allá de que estemos de acuerdo o no con la desaparición del IFE y la creación del nuevo INE, no nos queda más que esperar que concluyan exitosamente.

# Los medios de control constitucionales en materia electoral

Loretta Ortiz Ahlf\*

Se me ha formulado una invitación para comentar esta tarde con ustedes.

Si me lo permiten, me gustaría ordenar mi exposición en dos partes. En la primera realizaré una breve revisión de los antecedentes en la materia y en la segunda plantearé algunas perspectivas que nos permitan reflexionar en torno a las posibilidades de regulación y mejora en torno a los medios de control constitucional en nuestro país.

La primera pregunta que viene a la mente cuando se estudia el control de constitucionalidad en materia electoral es ¿por qué recibe un tratamiento diferente al resto de materias que son revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación?

Otras preguntas similares también pueden formularse al respecto, como ¿por qué el juicio de amparo es improcedente en materia electoral?

¿Por qué los mexicanos tuvimos que crear todo un aparato judicial paralelo al del Poder Judicial, para que conociera solamente de los asuntos electorales?

La respuesta tiene que atender claramente a razones de índole histórica. En el siglo XIX el control jurisdiccional de los procesos electivos fue muy fuerte y se buscó atemperar.

\*Doctorado en Derechos Humanos y Derecho Comunitario Europeo, Universidad a Distancia de España. Maestría en Derechos Humanos, Universidad Iberoamericana y licenciatura en Derecho, Escuela Libre de Derecho. Profesora titular del Curso de Derecho Internacional Público desde 1979. Profesora titular e investigadora de tiempo completo en la Universidad Iberoamericana desde 1998. Autora del libro *Derecho internacional público*, tercera edición 1993, Oxford University Press, México; y de otras seis obras más, además de 80 artículos publicados en revistas nacionales y extranjeras. Investigadora del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 4. Diputada federal a partir de septiembre de 2012.

La tesis de la incompetencia de origen, del siglo XIX, debió su nombre al vicio atribuido al nombramiento de un funcionario público. En los casos de varios estados de la República, la Suprema Corte había resuelto que los tribunales federales tenían competencia para juzgar la legitimidad de las autoridades locales, vía amparo. Al otorgar el amparo la Corte declaraba a ciertas autoridades, incompetentes por ilegítimas.

En el amparo de Morelos, abril de 1874, se creó un conflicto grave entre los Poderes de la Unión y con los Poderes del Estado, dado que la Suprema Corte consideró aplicable la tesis de la incompetencia de origen en contra del gobernador del Estado.

El 18 de mayo de 1875, se expidió una Ley para prohibir a la justicia federal fallar en contra de las declaraciones de los colegios electorales. Con ello y con el triunfo de las posturas de Ignacio Vallarta como presidente de la Suprema Corte (frente a las del ministro José María Iglesias) se consolidó la tesis de la improcedencia del juicio de amparo respecto de las violaciones a los derechos políticos.

Si bien ha sido creado una especie de amparo en materia electoral que es el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cabe destacar que hasta la actualidad, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha reiterado este tipo de razonamiento que impide que las personas puedan cuestionar la legitimidad de las autoridades, cuando impugnan uno de sus actos.<sup>4</sup>

<sup>4</sup>“Incompetencia de origen. no procede analizarla en la sentencia de un juicio de revisión constitucional electoral contra una resolución jurisdiccional”. —La competencia que los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución federal, y 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral otorgan a este tribunal en el juicio de revisión constitucional electoral, se circunscribe al examen del contenido de los actos o resoluciones definitivos y firmes impugnados concretamente, provenientes de los órganos de las entidades federativas, previstos en la ley como competentes para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el resultado final de las elecciones, por posibles violaciones a preceptos constitucionales en que pueden incurrir en el desempeño de esas actividades. Por tanto, si en dicho juicio se combate la sentencia definitiva emitida en otro medio de impugnación jurisdiccional por el tribunal electoral de una entidad federativa, y entre los agravios se alega la ilegitimidad de la integración del tribunal emisor de la resolución reclamada, no procede examinar y decidir tal cuestión por no poder formar parte de la *litis*, al tratarse de un acto distinto al impugnado.

Tercera Época: Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-060/97. —Partido de la Revolución Democrática. —5 de septiembre de 1997. —Unanimidad de votos. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-058/97. —Partido de la Revolución Democrática. —11 de septiembre de 1997. —Unanimidad de votos. Juicio de revisión constitucional

Fue precisamente la gran preponderancia que tuvo el Judicial en el siglo XIX lo que llevó a un intento de “no politizar” a la Suprema Corte o tal vez, a un intento de no otorgar demasiados poderes a dicha institución.

Así pues, en el año 1996, en el contexto de una importante reforma electoral, se creó el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano para tutelar los derechos de votar, ser votado, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, así como afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Al respecto, en un primer momento el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que los partidos políticos no podían ser considerados sujetos pasivos, es decir, demandados o autoridades responsables, limitando la procedencia del juicio de derechos ciudadanos (JDC) únicamente en contra de autoridades y tribunales electorales. Sin embargo, en 2003, el Tribunal Electoral cambió su criterio lo que amplió la protección del JDC.

La reforma de 2007 recogió los criterios jurisprudenciales del Tribunal Electoral y permitió expresamente la procedencia del JDC contra actos emitidos por los partidos políticos que violan los derechos político-electorales de sus militantes y estableció asimismo la obligación de agotar previamente las instancias de solución de conflictos previstas en las normas internas de los partidos políticos.<sup>2</sup>

Dejemos atrás los antecedentes y veamos ahora hacia el futuro.

En poco tiempo debatiremos en el Congreso sobre la reforma electoral en el nivel de las normas secundarias. Es fundamental que existan líneas que guíen dicho debate.

En particular me gustaría plantear que uno de los principios que debería orientar la legislación secundaria en materia de medios de impugnación electoral debe ser el de ampliar, hasta donde sea posible, la procedencia del JDC. Esto es así, porque de otra forma se dejarían sin control jurisdic-

---

electoral. SUP-JRC-106/97. —Partido Acción Nacional. —25 de septiembre de 1997. —Unanimidad de votos.

*Revista Justicia Electoral*, 1997, suplemento 1, pp. 24-25, Sala Superior, tesis S3ELJ 12/97. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 147-148.

<sup>2</sup> Véase Noé Corzo Corral, “Evolución del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, Sufragio”, *Revista Especializada en Derecho Electoral*, núm. 4, Sección de artículos, 2010.

cional y sin una vía legal a los ciudadanos para reclamar diversos actos que resultan centrales dentro de los procesos electorales.

Concretamente debe incluirse en la reforma a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación una reforma específica que señale que el JDC es procedente para la impugnación de los cómputos, resultados electorales así como constancias de mayoría y validez. Esta necesidad puede justificarse desde la jurisprudencia que los tribunales internacionales con competencia sobre México han emitido.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido, reiteradamente, que el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes que ampare contra actos que violen derechos fundamentales, constituye un pilar básico de la Convención Americana y del propio Estado de Derecho.<sup>3</sup> De acuerdo con dicho tribunal, para que un recurso pueda entenderse “efectivo” debe ser idóneo normativamente hablando y empíricamente no debe ser ilusorio o demasiado gravoso.

En cuanto a la efectividad normativa Christian Courtis sostiene: “Nos situamos en el plano del diseño normativo del recurso: este debe ofrecer la posibilidad de plantear como objeto la violación de un derecho humano (y, como vimos, de otros derechos fundamentales), y de obtener remedios adecuados frente a esas violaciones”.<sup>4</sup>

En el caso de los cómputos y los resultados electorales, los ciudadanos carecen de un recurso rápido y sencillo para defender la efectividad de su sufragio o para intervenir y aportar pruebas dentro del proceso que califica la validez de las elecciones.

Esto es así debido a que el Tribunal Electoral ha insistido en una interpretación restrictiva y desecha de plano (sin entrar al fondo del asunto) los recursos que promueven ciudadanos para impugnar las elecciones, como el SUP-JDC-1789-2012. Con ello decide no reconocerles capacidad jurídica a los individuos para impugnar el resultado de las elecciones. Concretamente decidió negarles legitimación activa para alegar ante un tribunal que no

<sup>3</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castillo Páez, sentencia de 3 de noviembre de 1997; Caso Suárez Rosero, sentencia de 12 de noviembre de 1997; Caso Durand y Ugarte, sentencia de 16 de agosto de 2000; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni, sentencia de 31 de agosto de 2004; Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros, sentencia de 21 de junio de 2002.

<sup>4</sup> Christian Courtis, “El derecho a un recurso rápido, sencillo y efectivo frente a afectaciones colectivas de derechos humanos”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 5, 2006, p. 39.

se cumplieron los principios rectores de la materia electoral en las elecciones presidenciales.

Para el Tribunal Electoral únicamente los partidos políticos o coaliciones —no los ciudadanos— tienen interés en la calificación de la elección presidencial. Expresamente se resolvió dicho juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano diciendo que: “los actores no encuadran en ninguno de los supuestos y por tanto no están legitimados para promover el juicio de inconformidad a fin de impugnar los resultados del cómputo distrital de la elección presidencial.

Ahora bien, en la especie los actores promueven juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, sin embargo este resulta improcedente puesto que no es la vía idónea para satisfacer su pretensión.

Es por ello que al ser improcedente el medio de impugnación promovido por los enjuiciantes y al resultar innecesario el reencauzamiento, puesto que como se explicó antes, no están legitimados para promoverlo, lo razonable es desechar de plano la demanda”.<sup>5</sup>

Con esta interpretación discutible, el Tribunal Electoral negó el derecho de acceso a la justicia, pues no resolvió en el fondo las pretensiones de los actores, sino que se limitó a decir que no existe la vía jurisdiccional para que los ciudadanos impugnen las elecciones.

Con un tribunal verdaderamente garantista —como insiste en autodenominarse el Tribunal Electoral— se habría podido considerar que el artículo 80, párrafo 1, inciso f, otorga suficiente cobertura para entender que el derecho de sufragio activo legitima a los ciudadanos para impugnar los resultados de las elecciones, pues los conteos distritales (“un acto o resolución de la autoridad”) podrían hacer nugatorio el derecho de participación política y de sufragio efectivo en elecciones libres y auténticas (con lo que podría ser “violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales”).

En cambio con la interpretación restrictiva de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se cerró la puerta de la justicia nacional a los ciudadanos.

En la misma sesión del 25 de julio de 2012, la Sala Superior resolvió otro expediente con los mismos argumentos, aunque en esta ocasión se

<sup>5</sup> SUP-JDC-1789-2012.

trataba de un juicio de inconformidad. Ahí también negó el derecho de los ciudadanos de impugnar los resultados de la elección, ofrecer pruebas, etcétera. La sentencia que recayó al expediente SUP-JIN-357/2012, confirma que en México los ciudadanos carecen del derecho de exigir jurisdiccionalmente que las elecciones se celebren cumpliendo estrictamente con los principios constitucionales y que se anulen en caso contrario.

Para corregir este tipo de resoluciones que niegan el acceso a la justicia, debe ampliarse expresamente la procedencia del JDC para que sea el Poder Legislativo quien se ocupe de garantizar efectivamente los derechos humanos de la ciudadanía.

No me resta sino agradecer la invitación que me fue formulada por los grupos parlamentarios del Partido del Trabajo y del Movimiento Ciudadano, así como particularmente por el diputado Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara.

# Derechos políticos y la responsabilidad histórica de la representación popular

Francisco González Ocampo\*

En las postrimerías de la democracia en América, J. Madison, en *El Federalista*, concluyó:

Si buscamos un criterio que sirva de norma en los diferentes principios sobre los que se han establecido las distintas formas de gobierno, podemos definir una república, o al menos dar ese nombre a un gobierno que derive todos sus poderes directa o indirectamente de la gran masa del pueblo y que se administra por personas que conserven sus cargos a voluntad de aquel, durante un periodo limitado o mientras observen buena conducta.

En su manifiesto a la Nación, por la promulgación de la Constitución de 1857, en México, Francisco Zarco Mateos, ratificó la legitimación popular:

El Congreso proclamó altamente el dogma de la soberanía del pueblo y quiso que todo sistema constitucional fuese consecuencia lógica de esa verdad luminosa e incontrovertible. Todos los poderes se derivan del pueblo. El pueblo se gobierna por el pueblo. El pueblo legisla. Al pueblo corresponde reformar, variar sus instituciones...

El éxito de toda organización social y órganos e instituciones de gobierno, se evalúa de manera incontrovertible por el nivel en la calidad de vida, la mejora y expectativas generacionales, traducidos en bienestar personal y colectivo, así como la fortaleza de instituciones que provean cohesión social cumpliendo postulados constitucionales esenciales para la goberna-

\*Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho, UNAM. Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Diplomados: Derecho Electoral (TEPJF); Nuevo Sistema de Justicia Penal (TSJD). Políticas Públicas (CPM). Se ha desempeñado como observador electoral y consejero electoral en el Distrito Federal.



bilidad en armonía. En este sentido, la cultura cívica de valores democráticos resulta fundamental.

Un orden jurídico, legitimado socialmente para regular el sistema político de gobierno y las relaciones sociales, donde no se puede soslayar la visión incluyente —género y minorías—. Es premisa básica, para contribuir en la obligación y fin último del Estado, tener capacidad de otorgar seguridad, paz social y condiciones para el desarrollo en todos los órdenes a los habitantes en su territorio. Desde esa concepción, exponemos ideas y propuestas en esta participación:

## JUSTICIA ELECTORAL

En México, el ejercicio de derechos político-electorales, se ha pretendido garantizar por medio de instituciones autónomas administrativas y jurisdiccionales —ámbito federal y local—: *Elecciones Libres, Auténticas y Periódicas; Sufragio Universal, Libre, Secreto, Directo, y; Función Electoral basada en Certeza, Legalidad, Independencia, Imparcialidad, Objetividad a través de Actos y Resoluciones de Autoridad en apego a Legalidad*. El mecanismo legalmente establecido: *Sistema de Medios de Impugnación*, mediante el cual se reclama el reconocimiento o restitución de derechos político-electorales, o bien, se determina la improcedencia de su petición —*Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*—; son ocho tipos de recursos, de los cuales, solo uno tiene carácter administrativo *Recurso de Revisión*; debe realizarse ante el IFE, previo a recurrir al TEPJF, para solicitar *Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano*, por alguno de los siguientes derechos:

- Votar y ser votado en elecciones populares.
- sociarse para participar en asuntos políticos.
- Formar partidos políticos y afiliarse a los mismos.
- Integrar autoridades electorales.
- Derechos fundamentales vinculados con los derechos político-electorales.

Para realizar este trámite deben cumplirse requisitos de forma y procedimiento: por escrito firmándolo; referir nombre y domicilio; terceros

perjudicados si los hubiera; acto y hechos por los que se inconforma; señalar autoridad que los realizó e incumplimiento de normas que lo regulan. Los requisitos de procedencia más importantes son: ser ciudadano; estar inscrito en el padrón y lista nominal de electores se acredita con credencial expedida por el IFE vigente; iniciar el trámite dentro del plazo establecido legalmente y, haber realizado reclamo ante instancias previas —*Principio de Definitividad*—, esto es, que debe hacerse de conocimiento de la autoridad competente en cada etapa: primero ante la instancia al interior del Partido Político, luego, Organismo Electoral y, finalmente la Instancia Judicial.

Realizar lo anterior, requiere conocimientos especializados en materia jurídica electoral, lo que implica considerable dificultad para acceder al ejercicio de justicia inhibiendo la participación democrática, pues considerando que si para la actuación ciudadana como funcionarios de Mesa Directiva de Casilla, aún siendo capacitados se incurre en deficiencias, podemos imaginar la imposibilidad técnica para un ciudadano ordinario formular una demanda de este tipo; de ahí que se requiera y proponemos crear la Defensoría de Oficio en materia electoral y, como acción afirmativa la suplencia de la queja por parte de la autoridad jurisdiccional que conozca del asunto.

Lo anterior, en virtud de que el militante o ciudadano tiene como adversario legal un Partido Político o Autoridad Electoral, y estos últimos, cuentan con recursos y personal especializado para su defensa y actuación legal, lo que resulta desproporcionado e inequitativo en perjuicio del militante o ciudadano que recurre a la impartición de justicia electoral generalmente por propios medios.

Así, la crítica de lo que significa el aparato legislativo como reproductor social de desigualdad privilegiando élites y, en lo particular la discriminación de minorías o género, implica la necesidad de transformarse y, en primera instancia, como promotora de visión incluyente, para *de facto*, incidir en las decisiones de manera igualitaria en la participación ciudadana conforme a los diversos rangos: género, edad, segmento social.

Transformar el *statu quo* prevaleciente y, trascender, como sujetos de derecho pleno. De alguna forma reconocer y regular lo que *de facto* se realiza mediante negociación política. Democratizar la vida interna de los partidos no implica vulnerar su autonomía; son entes públicos y deben rendir cuentas. La credibilidad y confianza social son sustento de gobernanza.

## INTEGRACIÓN DE CONSEJOS ELECTORALES

Uno de los actos más cuestionados es la integración de los órganos electorales y designación de consejeros a nivel federal y locales, la percepción social es que obedece, en primer orden, por cercanía política con quienes los designan. Al ser facultad de legislaturas nombrarlos, posibilita *de facto* en forma determinante que la fracción parlamentaria mayoritaria imponga la decisión final o bien la negociación de cuotas, generando confrontación con las fracciones minoritarias representadas en la Cámara de Diputados Federal o, congresos locales.

Esta confrontación puede ser subsanada estableciendo procedimiento análogo al adoptado para designar funcionarios de Mesa Directiva de Casilla, es decir, *Insaculación Pública* entre candidatos que hubieran acreditado perfil, experiencia y conocimiento de la materia electoral. Si se considera un cargo por nueve años, la presidencia puede ser rotativa y por género cada tercio del plazo. Solo habría de modificar en términos análogos el ámbito local y distrital, pues quien preside es un funcionario público denominado Vocal Ejecutivo. Práctica que incluso podría adoptarse en el Congreso de la Unión tratándose de comisiones legislativas, como parte de la cultura democrática.

La segunda problemática, no menos importante, es la paridad de género al integrar los consejos: Federal, locales y distritales. A nivel Local y Distrital ha sido impugnada la designación, y el criterio judicial prevalente es lograr la paridad, como fue el caso del Juicio Ciudadano, Expediente SUP-JDC-4984/2011, relativo a la pretensión de diversos ciudadanos a conformar el Consejo Electoral del Estado de Sonora. La Sala Superior del TEPJF, consideró lo siguiente (p. 160):

La finalidad del establecimiento del principio de alternancia de géneros en la integración de órganos electorales, como los que se trata, es darle participación al hombre y a la mujer en condiciones de igualdad de oportunidades para acceder a los cargos de consejeros electorales y puedan ejercer, unos y otras, las funciones inherentes a la organización y desarrollo de los procedimientos electorales.

También se debe tener en consideración que, en razón de que el número de consejeros, tanto propietarios como suplentes fijados para integrar el Consejo Estatal Electoral son números impares (5 propietarios y 3 suplentes), ello con-

lleva a que siempre, en una y otra categoría, haya disparidad en cuanto al género, lo cual no se considera una falta de alternancia ni de paridad, ya que esta última se debe observar con relación a la integración total, es decir, debe haber cuatro consejeros del sexo femenino e igual número del sexo masculino, y la alternancia se observa en los subsecuentes nombramientos de consejeros. Interpretación que es conforme al principio constitucional de igualdad entre hombres y mujeres, previsto en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

La premisa en la legislación deberá ser: paridad de género en la designación de consejeros propietarios y suplentes; alternancia de género para presidir órganos electorales integrados en igualdad de oportunidades.

Otro aspecto a revisar es la tendencia de asignar los cargos por altos grados académicos contraviniendo el principio de igualdad de oportunidades, pues resulta privilegiada la élite académica; si se considera que la calidad moral, honradez, ética e independencia de criterio no son producto de formación escolar, sino principios adquiridos por cultura cívica y práctica reiterada de valores humanos en el trascurso de la vida. La experiencia, el autodidactismo y la capacitación, también son fuente de conocimiento y deben ser reconocidos en la legislación electoral como sucede en la legislación de materia educativa.

Ahora que en la agenda legislativa se plantea una reforma integral o la creación de una nueva Institución Electoral, lo anterior son consideraciones que deben establecerse como principios por congruencia democrática y armonía con la reforma del año 2011 al artículo 1º de nuestra Norma Suprema, pues el criterio judicial es el control de convencionalidad y el principio *pro persona*, circunstancia que deberán ponderar los legisladores al aprobar nuevas leyes susceptibles de tener vicios de inconstitucionalidad en estos aspectos, considerando los casos de excepción por circunstancias específicas de hecho.

El Control de Convencionalidad debe ser práctica normativa y metodológica obligatoria en todas las instancias donde se ejerzan derechos políticos ciudadanos y humanos en general; sancionando a quien lo omita a efecto de lograr estándares de observancia en todo proceso electoral en los diversos niveles de gobierno. La Ley no cambia la realidad, si el incentivo de incumplimiento es impunidad, por ello, la revisión estructural de instan-

cias participantes es indispensable y una acción concreta es capacitación integral de los recursos humanos a todos los niveles.

Las reformas legales deben considerar el principio de igualdad; cambio cultural desde la estructura institucional, realizando la reforma integral necesaria al marco legal del servicio público garantizando el equilibrio de género, donde cualquier persona pueda acceder por méritos y capacidades como lo establecen los artículos 1º, 4º, y 5º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la legislación electoral se debe armonizar con los siguientes ordenamientos:

- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) Resolución 34/180 ONU, 18-dic-1979.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. XXIV Sesión OEA, Belém Do Pará, 06-oct-1994.
- Declaración de Beijing. IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. Sep-1995.
- Ley General de desarrollo Social, 2004.
- Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación, 2003.
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2006.
- Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 2007.
- Ley General de Educación.

## REPRESENTACIÓN POLÍTICA

El principio de representatividad también es cuestionado. Una realidad social inobjetable, es asumir el cargo por ministerio de ley —por mayor votación obtenida—, lo que no implica tener mayoría real —50 por ciento más uno— relegando la importancia de obtener base de apoyo social —legitimación— traducida en gobernabilidad. Esto hace necesaria la democracia participativa.

En los tres procesos federales electorales del siglo XXI, la ciudadanía mandó señales para el cambio democrático. La tipología del voto como nunca cobra vigencia, y un importante porcentaje de electores transitan

del abstencionismo al voto de castigo, reflejo de escasos logros en su condición de vida, o indignación por actos de corrupción e impunidad subsecuente, no obstante la intervención del aparato de justicia. Se apela al voto útil para acceder o desplazar del poder y gobierno determinado grupo político; al voto diferenciado para ver si con un contrapeso político real se obtiene una democracia de mayor calidad reflejada en la forma de gobierno. En últimos procesos electorales, al voto nulo, incluso ha llegado a ser superior a la votación alcanzada por partidos políticos marginales.

El voto de castigo ha marcado los procesos electorales durante las dos últimas décadas, transformado en voto útil para provocar alternancia; o incluso, como en el proceso electoral federal del 2009, anulándolo como expresión de repudio; este *acto anti-eleccionista* de participación electoral hubiera permitido conformar, acorde a la legislación electoral vigente, más de un partido político. Una alternativa posible es establecer la revocación de mandato. El plebiscito, referéndum y consulta popular darían legitimidad a cualquier decisión de reforma estructural por vía de democracia directa mediante voto libre y secreto.

## CONCLUSIÓN

Implementar acciones afirmativas acorde a las reformas al artículo primero constitucional y pactos suscritos por el Estado Mexicano. Eliminar la prevalencia de ambigüedad en la redacción de la legislación en derechos políticos. La visión de género como herramienta metodológica necesaria. Dignificación igualitaria de ciudadanía en ejercicio de derechos; regular utilización de cuotas a cargos de elección; inhibir nepotismo y tráfico de influencias; inequidad y discriminación de militantes. Los Institutos y organizaciones políticas, deben establecer internamente los principios, procedimientos o mecanismos establecidos en la Constitución y la legislación electoral. Observancia irrestricta de postulados constitucionales, así como normatividad reconocida por el derecho internacional. Las reformas electorales o nueva legislación deben redactarse de manera neutra e incluir:

## PROPUESTAS

1. Toda persona que aspire ocupar algún cargo de elección o como consejero electoral debe contar con conocimientos básicos del cargo al que aspire o experiencia en materia electoral. Los partidos políticos impartirán cursos y talleres avalados bajo supervisión de la autoridad electoral y/o instituciones educativas públicas; sin menoscabo de los que estas últimas promuevan, impartan u organicen para tal efecto, dirigidas a la ciudadanía en forma abierta permanente.
2. Paridad obligatoria como base de asignación de candidaturas y designación de conseje@s electorales. A partir de ésta, casos de excepción acreditados fehacientemente, como puede ser ausencia de registro de aspirantes en número suficiente para cada género o cuando sean producto de elección directa mediante voto libre y secreto, tratándose de precandidaturas.
3. La legislación electoral deberá establecer no solo sanciones económicas, sino cancelación de candidaturas e inhabilitación para participar en cargos de dirección al interior de partidos políticos o como candidato, a quien promueva, participe o permita violación de derechos político electorales.
4. Observar el principio constitucional del voto libre, directo y secreto en la elección de precandidaturas al interior de los partidos políticos, las cuales serán vigiladas por la autoridad electoral, incluyendo las ciudadanas no militante.
5. Cuando gobernantes causen daño patrimonial o realicen actos ilegales al erario público, los partidos políticos que los postularon serán responsables solidarios y el resarcimiento económico será descontado de sus prerrogativas económicas, así como las multas procedentes, pudiendo a su vez, repercutirlos judicialmente por vía civil o penal contra el responsable que defraudó la confianza ciudadana y partidaria.
6. Para ser incluido como candidato por vía de listas plurinominales, debe haber sido electo previamente por mayoría relativa con anterioridad a su postulación en el mismo distrito o circunscripción electoral, en alguno de los dos procesos electorales anteriores. Esto será aplicable a candidatos de extracción ciudadana.

7. La integración de Consejos Electorales: Federal, Locales y, Distritales, serán en forma paritaria, alternando la designación de la Presidencia entre uno y otro género de manera periódica. Los titulares y suplentes serán del mismo género por fórmula numérica.
8. Crear Defensoría de Oficio en materia electoral para ciudadanos y militantes.
9. Establecer la obligación para la autoridad jurisdiccional para realizar la suplencia de la queja en ejercicio de la acción jurídica por violación a derechos políticos ciudadanos, así como ofrecimiento y desahogo de pruebas.
10. Implementar como obligatoria la capacitación en materia de género para personal adscrito a instituciones electorales e instancias partidistas y agrupaciones políticas en los diversos niveles de gobierno.

Tal vez el Pueblo también se equivoque, pero en todo caso, en él radica la voluntad soberana.



# Registro Federal de Electores y la Cédula de Identidad, responsabilidad de un órgano autónomo. Designación de consejeros electorales del INE

Erubiel Tirado\*

## REGISTRO ELECTORAL Y CÉDULA DE IDENTIDAD

### Planteamiento del problema

1. En el caso del registro electoral y la cédula de identidad, independiente de las consideraciones legales que explican que un instrumento de carácter electoral asume una función ciudadana estatal, no desde una validación constitucional (como en forma conveniente asumen el Tribunal Electoral y el IFE, sino más bien política.
2. El esquema de validación temporal de la credencial electoral “en tanto se conforma el Registro Nacional Ciudadano y se expide la Cédula de Identidad” respectiva, mostró signos de debilidad, al menos, desde el año 2000 con la venta del padrón a una entidad extranjera y por un uso irresponsable e ilegal del control y custodia de los datos ciudadanos.
3. La evolución y subsecuente mejora técnica de resguardo, control, administración de datos ciudadanos y la emisión de un documento electoral que se ha asumido por *normatividad transitoria y secundaria como instrumento de identidad ciudadana*, no es razón suficiente ni necesaria para que dicha función continúe a cargo de la autoridad electoral.

\*Realizó su maestría en la London School of Economics de la Universidad de Londres, tiene experiencia internacional como miembro de delegaciones de la OEA, la ONU así como de Organismos No Gubernamentales (como International IDEA y de International Foundation for Electoral Systems, IFES), es consultor para proyectos específicos de ONG locales e internacionales, brinda asesoría técnica en temas de registro y organización electorales para el Departamento de Asistencia y Observación Electoral de la Secretaría de Asuntos Políticos de la OEA. Coordina un Programa académico especial de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Y se desempeñó como investigador asociado del Royal United Service Institute, RUSI, con sede en Londres (2008-2013).

4. Lo anterior plantea el dilema de una omisión legal, sin responsabilidad aparente de autoridades gubernamentales (desde 1976), en este caso, la Secretaría de Gobernación, como responsable oficial de la conformación del Registro Nacional Ciudadano como componente integrado al Registro Nacional de Población. Todo esto siguiendo un diseño constitucional y legal.
5. La controversia constitucional planteada por la Cámara de Diputados en 2010 sobre la emisión de la Cédula de Identidad expresa una tensión pública evidente respecto de la disputa de una atribución que data desde 1976, distorsionada por la evolución del sistema electoral.<sup>1</sup> En esta perspectiva se inscribe la necesidad de imponer una solución legislativa ante una indefinición del máximo órgano jurisdiccional.
6. Otro síntoma problemático lo conforma la interacción entre el gobierno federal y el órgano electoral autónomo en cuanto a la manera incompleta o disfuncional en que cada instancia cumple sus atribuciones legales sobre un supuesto idéntico en cuanto a la conformación de una base de datos ciudadanos y la expedición de un documento. Existe una duplicidad de funciones y la erogación irracional de recursos crecientes que se disputan de una u otra manera, entre sí o al interior de las instituciones. Presupuestalmente, los 200 millones de dólares al año que se gasta el IFE en mantener registro/credencial son una muestra no solo de lo que se requiere sino de la magnitud de la pugna burocrática que se pone en juego.
7. En la perspectiva del *marco electoral*, la credencial para votar tiene formulaciones estrictamente en esta materia especializada, de tal modo que *la funcionalidad de identificación propiamente dicha, si bien dual, es accesoria*.
8. El esquema de confianza institucional en el organismo electoral muestra también signo de agotamiento ante los sucesivos incidentes de venta de datos o falsificación de la credencial. Las autoridades son omisas en aclarar en forma contundente el origen de estos problemas, en buena medida, por la confusa normatividad que permite, entre otras cosas, opacidad en el manejo de los datos y en consecuencia espacios de impunidad institucional.

<sup>1</sup>Que primero dispuso que la credencial para votar se transformaría en cédula de identidad en el año 2000 y luego simplemente se abrogó en 2007 dicha formulación que nunca se puso en práctica.

## CONSIDERACIONES TÉCNICO-LEGALES

### La Cédula de Identidad

Por su parte, el artículo 36, fracción I,<sup>2</sup> de la Constitución Federal establece como obligación de las ciudadanas y los ciudadanos de la República, inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos y prevé la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana como un servicio de interés público y, por lo tanto, responsabilidad a cargo del Estado y de los ciudadanos en los términos que establezca la ley.

Es preciso señalar que el artículo Segundo Transitorio del Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990, por el que se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que en tanto no se establezca el servicio del Registro Nacional Ciudadano, las ciudadanas y los ciudadanos deberán inscribirse en los padrones electorales.<sup>3</sup>

Asimismo, las disposiciones de la Ley General de Población son de orden público y de observancia general en toda la República, atento a lo dispuesto en el artículo 1º de la propia invocada ley.

A efecto de instrumentar lo dispuesto por el Poder Revisor de la Constitución en el invocado artículo 36, fracción I, de la Constitución Federal, la Ley General de Población establece la Cédula de Identificación Ciudadana como documento oficial de identificación, que hace prueba plena sobre los datos de identidad que contiene en relación con su titular, y que tendrá valor como medio de identificación personal ante todas las autoridades mexicanas ya sea en el país o en el extranjero, y las personas físicas y morales con domicilio en el país.

<sup>2</sup>Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley,

[...]

<sup>3</sup>Artículo Segundo.- En tanto no se establezca el servicio del Registro Nacional Ciudadano, los ciudadanos deberán inscribirse en los padrones electorales.

La invocada Ley General de Población en la cuestión relativa al registro ciudadano y a la aludida Cédula de Identidad, establece lo siguiente:

*Artículo 97.-* El Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana son servicios de interés público que presta el Estado, a través de la Secretaría de Gobernación.

*Artículo 98.-* Los ciudadanos mexicanos tienen la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos y obtener su Cédula de Identidad Ciudadana.

...

*Artículo 101.-* La Secretaría de Gobernación podrá verificar los datos relativos a la identidad de las personas, mediante la confrontación de los datos aportados por los ciudadanos con los que consten en los archivos correspondientes de dependencias y entidades de la administración pública federal que, para el ejercicio de sus funciones, tengan establecidos procedimientos de identificación personal.

Las dependencias y entidades que se encuentren en el supuesto anterior estarán obligadas a proporcionar la información que para este efecto solicite la Secretaría de Gobernación.

*Artículo 103.-* Una vez cumplidos los requisitos establecidos, la Secretaría de Gobernación deberá expedir y poner a disposición del ciudadano la respectiva Cédula de Identidad Ciudadana

*Artículo 104.-* La Cédula de Identidad Ciudadana es el documento oficial de identificación, que hace prueba plena sobre los datos de identidad que contiene en relación con su titular.

*Artículo 105.-* La Cédula de Identidad Ciudadana tendrá valor como medio de identificación personal ante todas las autoridades mexicanas ya sea en el país o en el extranjero, y las personas físicas y morales con domicilio en el país.

*Artículo 107.-* La Cédula de Identidad Ciudadana contendrá cuando menos los siguientes datos y elementos de identificación:

- I. Apellido paterno, apellido materno y nombre (s);
- II. Clave Única de Registro de Población;
- III. Fotografía del titular;
- IV. Lugar de nacimiento;
- V. Fecha de nacimiento; y
- VI. Firma y huella dactilar.

*Artículo 108.-* Corresponde al titular de la Cédula de Identidad Ciudadana su custodia y conservación.

*Artículo 109.-* La Cédula de Identidad Ciudadana deberá renovarse;

- I. A más tardar, noventa días antes de que concluya su vigencia, la cual no podrá exceder de 15 años;

II. Cuando esté deteriorada por su uso; y

III. Cuando los rasgos físicos de una persona cambien de tal suerte que no se correspondan con los de la fotografía que porta la cédula.

En todos los casos, el portador deberá devolver la Cédula de Identidad Ciudadana anterior al momento de recoger la nueva.

*Artículo 110.-* Cuando a un ciudadano se le extravíe o destruya su Cédula de Identidad Ciudadana deberá dar aviso a la Secretaría de Gobernación, dentro de los 30 días siguientes a que esto suceda, y tramitar su reposición.

*Artículo 111.-* La Secretaría de Gobernación podrá expedir un documento de identificación a los mexicanos menores de 18 años, en los términos establecidos por el reglamento de esta ley.

*Artículo 112.-* La Secretaría de Gobernación proporcionará al Instituto Federal Electoral, la información del Registro Nacional de Ciudadanos que sea necesaria para la integración de los instrumentos electorales, en los términos previstos por la ley. Igualmente podrá proporcionarla a las demás dependencias y entidades públicas que la requieran para el ejercicio de sus atribuciones.

Es preciso indicar que el artículo Cuarto Transitorio del Decreto que reforma y adiciona disposiciones del ordenamiento jurídico invocado, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de julio de 1992, estableció en su parte final lo siguiente:

... En el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos *se utilizará la información que proporcionará el Instituto Federal Electoral* proveniente del Padrón Electoral y de la base de datos e imágenes obtenidas con motivo de la expedición y entrega de la Credencial para Votar con fotografía prevista en el artículo 164 en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. *En tanto no se expida la cédula de identidad ciudadana, esta credencial podrá servir como medio de identificación personal en trámites administrativos de acuerdo a los convenios que para tal efecto suscriba la autoridad electoral.*

## LA CREDENCIAL PARA VOTAR

En tanto que en el ámbito electoral, las referencias de la función del documento o credencial, giran expresamente en torno de dicha función especializada.

El artículo 6º, párrafos 1 y 2,<sup>4</sup> del Código Federal de Instituciones y Procedimientos establece que para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos:

- a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por este Código; y
- b) Contar con la credencial para votar correspondiente.

Asimismo, que en cada distrito electoral el sufragio se emitirá en la sección electoral que comprenda al domicilio del ciudadano, salvo en los casos de excepción expresamente señalados en el propio código federal electoral.

El artículo 128 del invocado código federal electoral dispone que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:<sup>5</sup>

Formar el Catálogo General de Electores;

*<sup>4</sup>Artículo 6*

1. Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos:

- a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por este Código; y
- b) Contar con la credencial para votar correspondiente.

2. En cada distrito electoral el sufragio se emitirá en la sección electoral que comprenda al domicilio del ciudadano, salvo en los casos de excepción expresamente señalados por este Código.

*<sup>5</sup>Artículo 128*

1. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tiene las siguientes atribuciones:

- a) Formar el Catálogo General de Electores;
- b) Aplicar, en los términos del artículo 177 de este Código, la técnica censal total en el territorio del país para formar el Catálogo General de Electores;
- c) Aplicar la técnica censal en forma parcial en el ámbito territorial que determine la Junta General Ejecutiva;
- d) Formar el Padrón Electoral;
- e) Expedir la credencial para votar según lo dispuesto en el Título Primero del Libro Cuarto de este Código;
- f) Revisar y actualizar anualmente el Padrón Electoral conforme al procedimiento establecido en el Capítulo Tercero del Título Primero del Libro Cuarto de este Código;
- g) Establecer con las autoridades federales, estatales y municipales la coordinación necesaria, a fin de obtener la información sobre fallecimientos de los ciudadanos, o sobre pérdida, suspensión u obtención de la ciudadanía;
- h) Proporcionar a los órganos competentes del Instituto y a los partidos políticos nacionales, las listas nominales de electores en los términos de este Código;

Aplicar, en los términos del artículo 177 del propio código, la técnica censal total en el territorio del país para formar el Catálogo General de Electores;

Aplicar la técnica censal en forma parcial en el ámbito territorial que determine la Junta General Ejecutiva;

Formar el Padrón Electoral;

Expedir la credencial para votar según lo dispuesto en el Título Primero del Libro Cuarto del propio código;

Revisar y actualizar anualmente el Padrón Electoral conforme al procedimiento establecido en el Capítulo Tercero del Título Primero del Libro Cuarto del propio código;

Proporcionar a los órganos competentes del Instituto y a los partidos políticos nacionales, las listas nominales de electores en los términos del propio ordenamiento legal.

De igual forma, es preciso señalar que, con base en el catálogo general de electores, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores procederá a la formación del padrón electoral y, en su caso, a la expedición de las credenciales para votar, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 178 del código invocado.

El artículo 184<sup>6</sup> establece que la solicitud de incorporación al catálogo general de electores podrá servir para la inscripción de los ciudadanos en

---

i) Formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales;

j) Mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, municipio y sección electoral;

k) Asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, estatales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos previstos por este Código;

l) Llevar los libros de registro y asistencia de los representantes de los partidos políticos a las comisiones de vigilancia;

m) *Solicitar a las comisiones de vigilancia los estudios y el desahogo de las consultas sobre los asuntos que estime conveniente dentro de la esfera de su competencia;*

n) Acordar con el secretario ejecutivo del Instituto los asuntos de su competencia;

o) Asistir a las sesiones de la Comisión del Registro Federal de Electores solo con derecho de voz; y

p) Las demás que le confiera este Código.

<sup>6</sup>Artículo 184

1. La solicitud de incorporación al catálogo general de electores podrá servir para la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral; se hará en formas individuales en las que se asentarán los siguientes datos:

a) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;

b) Lugar y fecha de nacimiento;

el padrón electoral; y que se hará en formas individuales en las que se asentarán, entre otros, los datos relativos al domicilio actual y tiempo de residencia.

De igual forma, el Registro Federal de Electores es de carácter permanente y de interés público, y tiene por objeto cumplir con lo previsto en el artículo 41 constitucional sobre el padrón electoral, de conformidad con el artículo 171, párrafo 2, del código electoral federal.

Propuestas:

1. Establecer un Registro de Identidad Nacional de carácter independiente y autónomo que aproveche la experiencia técnica acumulada del Registro Federal de Electores tanto en la conformación, administración y control de la base de datos, ampliando su alcance respecto de la población en general.
2. La expresión pública de esta función de Estado será la expedición de la Cedula de Identidad propiamente dicha y que sea integral, al alcance de la población en general.
3. El nuevo organismo debe ser debidamente integrado por personal y funcionarios profesionales acreditados y contar con esquemas de fiscalización y auditoría técnica que regule su función y eficiencia pública, segura e imparcial.

## DESIGNACIÓN DE CONSEJEROS

Para el caso de la elección de los consejeros electorales abiertamente les anticipo que, siguiendo los términos de la Convocatoria para la integración

---

c) Edad y sexo;

d) Domicilio actual y tiempo de residencia;

e) Ocupación;

f) En su caso, el número y fecha del certificado de naturalización; y

g) Firma y, en su caso, huellas dactilares y fotografía del solicitante.

2. El personal encargado de la inscripción asentará en la forma a que se refiere el párrafo anterior los siguientes datos:

a) Entidad federativa, municipio y localidad donde se realice la inscripción;

b) Distrito electoral federal y sección electoral correspondiente al domicilio; y

c) Fecha de la solicitud de inscripción.

3. Al ciudadano que solicite su inscripción se le entregará un comprobante de su solicitud, con el número de ésta, el cual devolverá al momento de recibir o recoger su credencial para votar".



del Consejo General del IFE, sometí a consideración de la Cámara de Diputados mi propuesta y aspiración.

Mi pronunciamiento político consiste en exigir lo que en realidad beneficia a todos los participantes y no solo a mí, una auscultación pública y una transparente metodología en la selección de los ciudadanos que sin militancia política aspiran a ostentar esos cargos públicos.

Este tema no es un asunto menor. De hecho, es fundamental en todo este entramado de nuevas reglas electorales ya que nos obliga a salvaguardar otra vez que el arbitraje sea totalmente imparcial y responsable, ciudadano es la mejor garantía.

Insisto en el origen de la ciudadanización de los Consejeros Electorales. Aclaremos pues la historia con las leyes y las leyes con la historia, según asentó Montesquieu.

No obstante las mejoras al marco electoral que inician a mediados de los años setenta, el poder autoritario de muchas décadas se resistía a dar paso a la transición democrática. No fue sino hasta el fraude electoral de 1988 al cual Aguilar Camín amablemente lo denomina como *desastroso* cuando el castillo de naipes se vino abajo (siempre se jugaba con cartas marcadas).

La reforma al artículo 41 constitucional se dio en el marco de uno de los más ominosos periodos de nuestra historia moderna. En todos los ámbitos, la vida institucional estaba fracturada.

A principios de marzo de 1994, la presión política motivó a que el candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio se pronunciara así, y cito "...en la democracia solo la victoria nos dará la estatura a nuestra presencia política... ante la contienda electoral, el PRI, del gobierno, solo demanda imparcialidad y firmeza en la aplicación de la ley. ¡No queremos ni concesiones al margen de los votos ni votos al margen de la ley!". La alusión era directa al autoritarismo.

Ignorantes de vivir la víspera de una tragedia, los diputados legislaban en periodo extraordinario. Así, en el diario de debates del 22 de marzo de ese año, la iniciativa de reforma correspondiente fue propuesta por los ocho partidos políticos de aquel entonces. A toda costa, se buscaba la imparcialidad en las elecciones, era fundamental legitimar a la autoridad electoral.

Para ello, se transformó no solo la nomenclatura sino la sustancia política de los Consejeros Electorales. Ya no había regreso, la desconfianza en el sistema político mexicano era francamente vergonzosa y el deslinde final era obligado. Sacar las manos del poder en el manejo de las elecciones.

En sus considerandos se da cuenta del calado de la reforma. “Dentro de la iniciativa a estudio se propone reforzar la autonomía de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral mediante el cambio en la forma de su integración, lo cual traerá como consecuencia la solución al conflicto inherente al hecho de que los partidos políticos sean juez y parte en la contienda electoral”.

“La credibilidad, confiabilidad y transparencia tanto de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral, como del proceso en su totalidad, es objetivo fundamental de la reforma que se propone”.

“...y se fortalece la participación de ciudadanos provenientes de diversas profesiones y experiencias, por lo cual se suprime el requisito de ser abogado, proponiéndose el cambio de denominación de consejero magistrado por la de consejero ciudadano”.

Como pueden ustedes ver, el origen de la ciudadanización del ahora Instituto Nacional Electoral fue un tema crucial en uno de los momentos políticos más álgidos que se hayan podido vivir en el México contemporáneo.

Los posicionamientos particulares ante esta reforma también fueron parte sustancial. En las líneas y entrelineas de los mismos se revela la historia del ejercicio del poder en México y las razones de cada partido político para promover esa reforma.

Me referiré a los más conspicuos ya que me interesa dejar constancia frente a los partidos mayoritarios de hoy y sus legisladores cuáles fueron los pronunciamientos políticos de sus propios partidos en ese momento de convulsión histórica. Por su intensidad política serán ejemplares para su actuación en el presente.

Diputado del PRD Ricardo Valero, “hemos de insistir en la urgencia de realizar las reformas constitucionales y legales que permitan generar las condiciones de un proceso electoral transparente, confiable y orientado ciertamente en torno de la transición del país hacia la democracia”.

“El México verdadero, el de la enorme desigualdad social, el del cansancio por la violación a los derechos humanos y la falta de democracia,

ha hecho posible una nueva era de justicia y paz que se ha manifestado con toda energía y contundencia”.

“El día de hoy dirigiremos nuestra atención hacia la reforma al artículo 41 constitucional. Esta reforma representa un avance en no pocos aspectos destacados. En primer lugar, el organismo electoral va a ganar en autonomía al constituirse”.

“Como un organismo público en cuya integración concurren no solo los poderes de la Unión de una manera directa, dos de los poderes de la Unión, sino dejando de ser una función directa de estos poderes, compartiéndola con la representación de partidos políticos y de ciudadanos”.

“Se abren espacios para la influencia mayor de la sociedad, la influencia y la responsabilidad mayor de la sociedad...”. La reforma que se propone considera, con razón, que los partidos no pueden, aún teniendo una muy clara representación, pero no pueden ni deben ser juez y parte de los procesos electorales”.

Diputado del PAN Felipe Calderón Hinojosa, “Exigíamos entonces, el 17 de noviembre de 1988 que el Gobierno se considerara a sí mismo y fuese considerado por todos como un Gobierno de transición; en esta lógica el PAN inició el largo y escabroso camino de la transformación política y sin violencia para el país; se iniciaba así lo que se ha dado en llamar ‘la transición política mexicana por la vía pacífica’”.

“México ha entrado por la falta de visión, la corrupción y el abuso de quienes han monopolizado el poder durante los últimos 73 años, en una crisis que reclama cambios profundos y soluciones drásticas, si es que quiere evitar un nuevo periodo de violencia en nuestra historia y el estéril derramamiento de sangre entre hermanos”.

“Existe en el país un proceso de cambio desde hace tiempo, una insurgencia en la conciencia y en la organización política nacional cuya cristalización se había detenido por las resistencias al interior del sistema político pero también por la ceguera sistemática y mecánica de quienes habían cerrado el paso al diálogo y a la transformación política vituperando la negación de fuerzas políticas”.

“Esta reforma... ratifica que la vía escogida por el PAN es la vía correcta, es la vía que subordina el interés partidista y en consecuencia parcial, al interés nacional, al logro de un acuerdo que traslade el punto fundamental de las decisiones nacionales al consenso de los partidos”.

Diputado priísta Juan Ramiro Robledo Ruiz, “Si hoy tratamos de explicarnos esta reforma que hoy discutimos, es por esos...antecedentes”.

“Hoy nos puede parecer a muchos insuficiente y a otros innecesaria esta reforma, pero en su conjunto, como parte de un gran eslabón de modificaciones, yo creo que acaba de complementar un gran paso que en esta década de los 90 los mexicanos damos para tratar de recibir el siglo que viene con mayores oportunidades y posibilidades de concordia entre nosotros mismos, y ésta empieza por la resolución de nuestros conflictos políticos, y éstos son menos cuando tenemos elecciones más consensadas en sus procedimientos, más vigiladas por todos y más previstas por las leyes electorales”.

“Nosotros queremos que nuestro voto y con nuestra posición abonar a la democracia. Queremos apoyar para disipar cualquier cuestionamiento a procesos electorales. Queremos diluir hasta donde se puedan los debates políticos injustificados. Queremos que lo que se debata no sea la forma de llegar a las elecciones ni los procedimientos para elegir a los gobernantes de México sino los programas y las ideas que se propongan a los mexicanos para que éstos escojan. Eso debería ser lo único debatible en un país”.

“Por eso votamos y apoyamos esta reforma, compañeros diputados, porque queremos continuar siendo como mayoría en este país, como la fuerza más responsable, aun repito, a costa de nuestro gran esfuerzo, de nuestra condición como fuerza mayoritaria, sin ningún asomo de soberbia por serlo sino al contrario, reduciendo esa condición de mayoría en mayor responsabilidad”.

Para mí son emblemáticos estos pasajes. Y no nos confundamos, no era mera retórica. Es la palabra política de los representantes populares en el más elevado sentido y en los momentos más decisivos en una Nación.

A la distancia, coincido en la profundidad de las razones de cada partido político para haber acordado esa reforma.

Hoy, ante la nueva reforma a la Constitución que transforma al IFE en el Instituto Nacional Electoral y, particularmente, la designación de los 11 consejeros electorales que está a cargo de los Diputados Federales, sigue siendo un asunto de grave importancia.

En diciembre del año pasado escribía yo que “son las cifras de descenso de la confianza ciudadana en la política y en las instituciones democráticas, así lo revelaban las encuestas de Latinobarómetro de ese mismo

año... La transformación espontánea de los consejeros electorales (supuestos representantes de la ciudadanía) en funcionarios del gobierno y de los partidos luego de la elección del 2000 fue una tendencia que devino en triste patrón institucional”.

Estas apreciaciones siguen siendo actuales y no son más nada más.

Ahora, ya promulgada la reforma electoral deberá avanzarse en su implementación. Para ello, son los hombres y mujeres que formen parte del Consejo General quienes lleven a costas la parte más difícil, la legitimidad de esa reforma y del aparato electoral en su conjunto.

Hoy más que nunca debe atenderse el reclamo sobre la verdadera ciudadanía que deben poseer los Consejeros Electorales. A pesar de que se trata de una tarea de ejercicio del poder público, por ley constitucional le son transferidas a la sociedad las facultades de organización.

Los términos en que será elaborada la nueva Convocatoria se traducen a mi juicio en una preocupación por la legitimidad e imparcialidad de las designaciones en ciernes. El planteamiento de que participen de algún modo instancias como la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de datos, en todo caso, debe legislarse y establecer un mínimo de garantías reglamentarias que aseguren la pretensión expresada en días pasados.

La propuesta específica en este sentido es simple y directa:

Auscultación pública y unitaria, sin mecanismos paralelos de los aspirantes a conformar el máximo órgano electoral nacional.

Publicidad abierta de trayectoria, formación y propuestas de quienes pretendemos ingresar al nuevo organismo electoral mediante la protesta legal de cumplir y hacer cumplir las leyes electorales con base en principios irrenunciables y de cara a la sociedad antes que a los partidos políticos.

Decía Cosío Villegas, que ni el instrumento más filoso es capaz de cortar la historia; por ello es que me he referido a los antecedentes históricos del carácter ciudadano del Consejo Electoral que ahora deberá velar por las elecciones federales y locales.

El momento político, social y económico que vivimos está compuesto por ingredientes delicados. Lo peor sería continuar con la falta de deliberación y que la sociedad, incluso sus extremos, vean cerrados los espacios a cualquier crítica u opinión.

En este momento, corresponde a los Diputados Federales recobrar la credibilidad de la sociedad mexicana mediante una selección seria y transparente.

Designar a modo a los Consejeros Electorales o la opacidad y falta de deliberación pública en torno al proceso de selección serían gravísimos.

Señoras y señores, creo que no debemos confundirnos. La principal tarea y obligación legal de los legisladores radica en respetar la integridad ciudadana del Consejo General del ahora llamado Instituto Nacional Electoral. Es más, la principal tarea y obligación todos los actores políticos es exigir el respeto a la integridad ciudadana de esta Institución.

Quisiera que mi participación sea un llamado a todos los aspirantes a unirse en esta exigencia. Todos tenemos derecho a ser auscultados y presentar nuestra posición, a presentar la tabla de valores democráticos de cada quien.

Qué bueno que tenemos una democracia representativa pero mejor sería tener una democracia deliberativa.

Concluyo mi participación, pidiendo respetuosamente a los señores Diputados organizadores de este Foro que sean el conducto para elevar a la tribuna esta exigencia ciudadana de transparencia y seriedad en la selección de los próximos Consejeros electorales.

# La simulación democrática y el camino al bipartidismo

Camerino Eleazar Márquez Madrid\*

La reforma constitucional en materia electoral que entró en vigor el 1 de febrero de este año, representa un acuerdo entre el PRI-Gobierno con el Partido Acción Nacional. Así tenemos que el PAN pretendía fijar: en 5 por ciento del umbral para conservar el registro de partido y para el acceso a la representación proporcional, para lo cual se tomaba en cuenta los resultados del año 2012; de tal suerte que tres partidos políticos perdieran o estuvieran en riesgo de perder su registro; finalmente, se conformó con el tres por ciento, que en la elección intermedia de 2009 lo cual implicaría la pérdida o poner en riesgo el registro de cuando menos tres partidos.

Tal medida implica que en el ámbito local en 24 estados también aumente el citado umbral para acceder a la representación y conservar el registro de partido. El incremento del umbral implica una mayor distorsión a la representación política (ya de por sí en desequilibrio con un dominante mayoritario), que en el caso de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión es del 60 por ciento y en algunas entidades federativas aún mayor, lo cual impide que las minorías puedan acceder a la representación y política (minorías que en su conjunto pueden llegar a ser equivalentes a cerca del 10 por ciento de la votación). Representación que se adjudican y se distribuyen los partidos de mayor fuerza electoral. En la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión cada curul equivale a 0.33 por ciento del total; sin embargo, se exige casi 10 veces más para tener derecho a la representación política.

\*Licenciado en Derecho y maestro en Filosofía e Historia de las Ideas. Secretario del Consejo Estatal Electoral en Zacatecas, 2006; consejero nacional del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y representante del PRD en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, actualmente.

Por si esto fuera poco además se crea un círculo vicioso en relación con las condiciones de competencia electoral lo cual se refleja en el acceso a las prerrogativas del financiamiento público, al tiempo en radio y TV, las que se distribuyen inequitativamente, en una distribución de 70 por ciento proporcional y 30 por ciento igualitaria. Lo cual implica que al eliminar la votación de los partidos con menos de 3 por ciento de la votación, se incrementa proporcionalmente la base de participación de los partidos de mayor fuerza electoral; es decir, se adjudican el financiamiento y el tiempo de radio y TV de las minorías.

La cereza del pastel está en la distribución de las candidaturas independientes, el financiamiento y tiempos de radio y TV, de la proporción igualitaria del 30 por ciento; con cargo a la porción menor de distribución igualitaria y sin afectación a la distribución proporcional. Lo que acentúa el hecho de que los partidos mayoritarios se adjudiquen de acuerdo a su fuerza electoral el financiamiento y tiempo de radio y TV que correspondería a las minorías políticas al ser excluidas del reparto.

En este tema y en otros se deben en la ley secundaria para que no se profundice aún más la afectación al principio de pluralidad política, así como de las condiciones de inequidad. En este sentido, el régimen transitorio de la reforma, con relación a la postulación de candidatos de partidos políticos, el modelo de coaliciones, en el que además de las totales y parciales se anuncian otras que denomina "flexibles", lo que nos lleva a estimar dos peligros inminentes: que se institucionalice el modelo Edomex del PRI de más de una coalición con partidos satélites, lo que le permite la transferencia de votos y la adjudicación de la mayor parte de la representación proporcional, el otro peligro es que con el modelo de coaliciones se pretenda impedir la figura de la candidatura común.

Otro gran reto para la legislación secundaria es terminar con la simulación en diversos temas de las condiciones de la competencia electoral:

- Hacer efectivos los topes de gastos de campaña y la fiscalización de los recursos de partidos y candidatos. Establecer mecanismos efectivos de vigilancia de gastos y la publicidad de los mismos para evitar manipulación y ocultamiento (como actualmente ocurre); que la fiscalización no sea controlada por operadores de los partidos políticos; que no se



limite a revisión de gabinete, sino que vigile y verifique los gastos realizados por los partidos a efecto de que sean conciliados en tiempo real con los movimiento bancarios y lo reportado por los partidos y candidatos.

- Terminar con la adquisición encubierta de propaganda para la promoción personal de: políticos, de servidores públicos y de partidos. Eliminar las excepciones como hoy ocurre con los supuestos informes de gobierno y de gestión. Expedir la ley de propaganda gubernamental que limite el gasto de comunicación social y la vinculación o identidad con la propaganda de los partidos políticos y que distribuya equitativamente el uso de tiempos del Estado en la radio y la TV.
- Evitar que en la designación de consejeros, magistrados y fiscales electorales se designen operadores políticos de partidos o sus dirigentes. En el nombramiento de los integrantes de los órganos electorales, administrativos, judiciales y de procuración de justicia se debe establecer el servicio de carrera que permita la capacitación y evaluación constante.
- Terminar con el uso electoral de los programas sociales, como hoy ocurre con la “Cruzada contra el Hambre” que en realidad constituye una cruzada por los votos. Con la autonomía constitucional de Coneval se deben establecer mecanismos efectivos de evaluación y vigilancia para evitar que dichos programas estén en manos de operadores políticos, y desvinculados y ajenos a tiempos y estrategias electorales.
- Asimismo debemos de evitar o terminar con la simulación en temas como la ley del Derecho de Réplica; de la Consulta Popular; de Candidaturas Independientes, y de Telecomunicaciones y de Transparencia y acceso a la Información Pública (todas ellas con vínculos en la materia electoral).

En la medida en que avancemos en estos temas, mejoraremos en contra de la corrupción que invade todas las esferas del quehacer público, esto es el parámetro para medir la calidad y eficacia de nuestra democracia.

# Regulación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Carlos Pérez Vázquez\*

## INTRODUCCIÓN

De acuerdo al tercer artículo transitorio del dictamen de la reforma política, el Congreso de la Unión deberá expedir una ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución que establezca las normas relativas a la regulación de los gastos en comunicación social de todos los órganos de gobierno y los organismos autónomos, antes del 30 de abril de 2014. El artículo 134 constitucional dice:

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

\*Licenciado en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México. Maestría en Derecho, Harvard Law School, Boston. Doctor en Letras Modernas por la Universidad Iberoamericana (2008). Estudios de Doctorado por la University College London, en Londres. Académico en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (Derecho y Literatura, Análisis Jurídico, Derecho y Literatura); Centro de Capacitación Judicial Electoral del TRIPE (Comprensión de Lectura y Redacción, Abstracción y Síntesis); Instituto Nacional de Ciencias Penales (Métodos y Técnicas de Investigación); Facultad de Derecho UNAM (Ética Jurídica, Filosofía del Derecho y Derecho Constitucional), Centro Universitario México (Metodología Jurídica). Actualmente Coordinador de Asesores de la Presidencia de la SCJN.

*Además, según el artículo tercero transitorio de la reforma, el gasto de comunicación social deberá seguir “los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos”.*

El tema de la distribución de los gastos de comunicación social además de tener un aspecto presupuestal<sup>1</sup> tiene, necesariamente, una vertiente de derechos humanos. La publicidad realizada por el Estado es una de las manifestaciones del derecho a la libertad de pensamiento y expresión, mismo que conlleva la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole (derecho a la información). La importancia de la distribución justa de los recursos para la comunicación social radica en dos puntos: 1) la obligación positiva del Estado de informar a la ciudadanía sobre cuestiones de interés público, y por otro lado, 2) la distribución justa de los recursos para fomentar la diversidad de opiniones en los medios de comunicación. En esta participación nos enfocaremos a los riesgos de la disparidad en la distribución de recursos de comunicación social para el derecho a la libertad de expresión y de pensamiento, la cual puede constituir una violación indirecta de este derecho humano; para ello se presentarán brevemente los respectivos criterios del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos; finalmente, y relacionado con el impacto en cuestiones electorales, se abordarán de manera sucinta los precedentes del TEPJF sobre los límites de la propaganda oficial frente a la particular.

## ASIGNACIÓN DE RECURSOS

La Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión ha abordado el tema de la publicidad ejercida por el Estado, o como la denomina la Constitución, “comunicación social”. En su Informe Anual 2003, definió dos tipos

<sup>1</sup>En el Presupuesto de Egresos 2014, la Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia de la República cuenta con un monto anual de \$116'975,752, mientras que la Coordinación de Opinión Pública \$66'043,487; solo en comparación, la Universidad Autónoma Metropolitana tiene asignado un gasto anual de \$117'299,644.

de publicidad del Estado: “la publicidad no pagada<sup>2</sup> y la publicidad pagada”.<sup>3</sup> Esta última es a la que nos enfocaremos.

La publicidad “pagada” incluye los anuncios pagados en la prensa, la radio o la televisión, el material de software y video producido por el gobierno o patrocinado por éste, las campañas a base de folletos, el material publicado en Internet, las exposiciones, etcétera. Los gobiernos utilizan la publicidad pagada para informar a la opinión pública sobre asuntos importantes (por ejemplo, anuncios vinculados a preocupaciones por la salud y la seguridad), para incidir en el comportamiento social de los ciudadanos y de las empresas (como los estímulos a la ciudadanía para que concurran a votar en las elecciones) y para generar ingresos a través de diversos programas (con frecuencia por la vía del sector estatal). El uso de los medios de comunicación para transmitir información es una herramienta importante y útil para los Estados y aporta una ganancia por publicidad imperiosamente necesaria para los medios de comunicación.<sup>4</sup>

La asignación discriminatoria de la publicidad oficial es una de las posibles restricciones indirectas al derecho a la libertad de expresión.<sup>5</sup> Éstas están expresamente prohibidas en el artículo 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>6</sup> El Principio 13 de la Declaración de Principios de Libertad de Expresión (Declaración de Chapultepec) establece también:

La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria

<sup>2</sup>La publicidad “no pagada” incluye los comunicados de prensa, los textos de leyes o sobre reuniones legislativas, e información que cuenta con respaldo del gobierno pero que puede ser pagada por un particular. Con frecuencia existen obligaciones jurídicas de parte de los medios de comunicación nacionales de divulgar esta publicidad como condición para que utilicen las frecuencias y las ondas del Estado. Esas condiciones están habitualmente incluidas en las leyes fundamentales de radiodifusión y prensa. En: Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe 2003. Párr. 3.

<sup>3</sup>Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe 2003, párr. 3.

<sup>4</sup>*Loc. cit.*

<sup>5</sup>CIDH Informe Anual 2003. Volumen III: Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión. Capítulo V, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/Agenda%20Hemisf%C3%A9rica%20Espa%C3%B1ol%20FINA%20con%20portada.pdf>, párr. 2.

<sup>6</sup>Artículo 13.3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.

La facultad estatal de asignación de recursos públicos —como los subsidios, la publicidad oficial, las frecuencias y las concesiones de radio y televisión— podría ser usada para premiar a los medios favorecidos para las autoridades y castigar a los medios críticos. En México destacan ejemplos como el de *Proceso*, revista a la que fue retirada la publicidad oficial en la época de José López Portillo, y el Diario *El Sur*.<sup>7</sup> El Estado debe contratar publicidad para cumplir con su obligación de informar a los ciudadanos con independencia del corte informativo o editorial del medio que prestará el servicio. El criterio de selección de los medios de comunicación para una determinada campaña informativa es el de eficacia; se debe evaluar si éstos llegan de manera más eficaz a los sectores a los que va dirigida la información, sin tomar en cuenta el contenido editorial del medio.

Para ellos se debe atender a la finalidad objetiva y legítima de la publicación de la información y no a la simpatía entre el medio y la instancia gubernamental responsable de publicarla.<sup>8</sup> Por ejemplo, en el caso de una campaña de vacunación para habitantes de poblaciones rurales, el medio más eficaz para transmitir el mensaje, podría ser la radio comunitaria de la localidad.

La regulación de la publicidad pagada contribuiría a la igualdad de posibilidades para que los medios tengan la posibilidad de recibir las ganancias que ésta produce.<sup>9</sup> Tal como lo advierte la Corte Interamericana de

<sup>7</sup> CIDH Informe Anual 2003, párr. 2.

<sup>8</sup> *Ibidem*, párr. 11.

<sup>9</sup> Socorro Apreza Salgado, *La regulación y las medidas anticoncentración de medios de comunicación: otro nudo gordiano del pluralismo informativo en México*, México, UNAM, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/254/art/art7.pdf>

Derechos Humanos, en una sociedad democrática se deben garantizar “las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones”.<sup>40</sup>

#### LÍMITES ENTRE PUBLICIDAD OFICIAL Y PUBLICIDAD PARTICULAR-DERECHOS ELECTORALES

Otro de los aspectos esenciales del artículo 134 CPEUM es velar por la igualdad entre candidatos en las contiendas electorales. Para ellos es necesario establecer cuál es el límite de la publicidad oficial y cuándo se convierte en publicidad personal del servidor público que aspira a ostentar otros cargos. La Corte Interamericana ha establecido que todo ciudadano tiene derecho a postularse como candidato en condiciones de igualdad.<sup>41</sup> Los servidores públicos, teniendo la facultad de realizar propaganda oficial, podrían verse en ventaja para difundir sus acciones —logrando así un beneficio electoral, aunque no necesariamente— a través de esta herramienta. Ello podría afectar a los candidatos de oposición, quienes en algunos casos, no cuentan con una maquinaria como la estatal.

Es importante señalar que la reforma constitucional de 2007 que adicionó el octavo párrafo del artículo 134 de la CPEUM, según el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, tiene como uno de sus objetivos:

el poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

A falta de legislación secundaria de este numeral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha generado criterios sobre los alcances

<sup>40</sup>Corte IDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-5/85, 13 de noviembre de 1985. Serie A, núm. 5, párr. 69, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2200/44.pdf>

<sup>41</sup>Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 148; Corte IDH. Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 106.

de los artículos 134 CPEUM, en relación con el artículo 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), y el artículo 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos.<sup>42</sup> Cabe señalar que la prohibición constitucional de usar imágenes, voz, expresiones y nombre del servidor público, en propaganda gubernamental se encuentra matizada en el artículo 228, párrafo 5 del Cofipe, ya que prevé excepciones para el caso de difusión del informe de labores.<sup>43</sup> Dicho párrafo establece:

#### Artículo 228

[...]

5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

La Sala Superior del Tribunal Electoral estableció que lo dispuesto en los tres últimos párrafos del artículo 134 de la Constitución contiene por una parte, el mandato de aplicar los recursos públicos con imparcialidad para garantizar la equidad en las contiendas electorales y, por otra, realizar publicidad estrictamente institucional, al establecer la “restricción general y absoluta” para los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, así como para cualquier ente de los tres órdenes de gobierno y para los servidores públicos, de llevar a cabo publicidad oficial personalizada que pueda afectar sustancialmente los principios electorales.

<sup>42</sup> En el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos se incorporaron las definiciones de propaganda institucional y propaganda personalizada. El artículo tercero del reglamento establece como criterio determinante la temporalidad de la publicidad y además “que sea informativa, educativa o de orientación social, cuyo contenido se limite a identificar el nombre de la institución de que se trata sin frases, imágenes, voces, símbolos o cualquier otra alusión señalada en el artículo 2 del presente Reglamento que pueda ser catalogada como propaganda política para fines de promoción personal, o como propaganda político-electoral”.

<sup>43</sup> Lorenzo Córdova, “La precaria eficacia del artículo 134”. *El Universal*. Opinión, 24 de enero de 2014, disponible en <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/01/68390.php>

La Sala Superior del Tribunal Electoral argumentó desde la premisa del derecho de los ciudadanos, fundando en el artículo 6º constitucional, a conocer —de forma directa y objetiva— a las personas que ocupan cargos de elección popular. El uso de la imagen o la información no debe rebasar el marco institucional e informativo.

En el caso estudiado por la mencionada sala, el punto a resolver era si la síntesis curricular de un funcionario público municipal constituía propaganda personalizada. Si bien el CV por definición no constituye publicidad personalizada, la forma en la que los detalles fueron redactados y los juicios de valor contenidos en él, si la constituían. Los razonamientos expuestos se enfocaban a la promoción de los logros políticos del servidor público y dejaba ver sus aspiraciones políticas electorales.

Otro de los efectos de la omisión legislativa y la excepción del párrafo 5, artículo 228 Cofipe ha sido el abuso de la generación de informes de labores de funcionarios que no están obligados a formularlos.<sup>14</sup> La única vía de impugnación actual es ante el IFE, pero su competencia se ve mermada a casos que afecten directamente la contienda electoral o tengan contenidos electorales.<sup>15</sup>

## CONCLUSIÓN

La regulación secundaria del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe contemplar dos derechos humanos de trascendental importancia para el régimen democrático mexicano: el derecho a la información (pluralidad de los medios) y el derecho a ser votado (derechos políticos). La legislación deberá tomar en cuenta, como se señaló en este texto, el equilibrio entre los medios de información y las posibles restricciones indirectas a la libertad de expresión (en su expresión de derecho a recibir todos tipo de información); así como también, las condiciones de igualdad de los candidatos a puestos electorales. Para ello sirven de sustento los criterios desarrollados por el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las sentencias de la Corte Interamericana citadas en este trabajo.

<sup>14</sup>*Loc. cit.*

<sup>15</sup>*Loc. cit.*



# Extensión de la paridad de género, en la integración de los órganos electorales del Instituto Nacional Electoral

Elizabeth Bucio Peña\*

## ANTECEDENTES

México, último país de América Latina en consolidar el derecho al sufragio femenino, ya que fue hasta el 17 de octubre de 1953, cuando se decretó la reforma a los artículos 34 y 115, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución), cuyo objeto fue reconocer los derechos políticos de la mujer mexicana.<sup>4</sup> Es a partir de dicha reforma, que se reconoce la igualdad entre hombres y mujeres para participar en la vida pública del país.

Aunado a ello, en términos de lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero, segundo, tercero, y quinto; y 4º de la Constitución, se establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución establezca. Prohibiendo toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y

\* Licenciada en Derecho, maestría en Administración Pública en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Consejera electoral en el Instituto Electoral del Estado de México y en el Instituto Federal Electoral.

<sup>4</sup> <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/214.htm?s=>, consultada el 30 de enero de 2014.

libertades de las personas; señalando que el varón y la mujer son iguales ante la ley.

En abono a los dispositivos legales en cita, la igualdad entre hombres y mujeres, se encuentra debidamente tutelada tanto en el marco normativo mexicano, como en tratados internacionales, convenciones y congresos de carácter internacional, en los que México ha ratificado su postura de colaboración y respeto, en pro de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres, en todos los campos del desarrollo humano y personal, tales como:<sup>2</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial, Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEAW), Convención Americana sobre Derechos Humanos, Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Declaración del Milenio, Carta Democrática Interamericana, Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; y la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres (entre otros).

Recientemente, con motivo de la conmemoración del aniversario del sufragio femenino en México, en el marco de “La semana conmemorativa del 60 aniversario del voto de las mujeres en México”, que se llevó a cabo del 23 al 27 de septiembre de 2013. Se realizaron una serie de eventos en el Archivo General de la Nación, bajo la organización del IFE, en los que participaron diferentes instituciones del Estado Mexicano,<sup>3</sup> así como

<sup>2</sup> Acuerdo de la Junta General Ejecutiva por el que se aprueba proponer al Consejo General del Instituto Federal Electoral los Lineamientos del Concurso Público 2013-2014 para ocupar cargos y puestos del Servicio Profesional Electoral, del Instituto Federal Electoral, como medida especial de carácter temporal. [http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DESPE/DESPE-ConcursoIncorporacion/ConcursoIncorporacion2013/PrimeraConvocatoria/docs-normativos/1\\_aJGE-CG\\_lineamientos.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DESPE/DESPE-ConcursoIncorporacion/ConcursoIncorporacion2013/PrimeraConvocatoria/docs-normativos/1_aJGE-CG_lineamientos.pdf), consultada el 30 de enero de 2014.

<sup>3</sup> Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), Archivo General de la Nación (AGN), Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Comisión para la Igualdad de Género de la LXII Legislatura del Senado de la República, Comisión de Igualdad de Género de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, ONU Mujeres, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI), Mujeres al Poder, Iniciativa SUMA, Red Mujeres en Plural, Centro para el Desarrollo Democrático del Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, Unidad de Fiscalización de los Recursos de

organizaciones internacionales y nacionales. Con un programa de trabajo, diseñado a través de mesas de reflexión y análisis, con temas relacionados preponderantemente con los derechos políticos de las mujeres a nivel nacional e internacional, así como su impacto en los diferentes contextos: sociales, políticos, económicos, y culturales. Es preciso señalar que del 100 por ciento de los asistentes al evento, el 71 por ciento corresponde a mujeres, mientras que solo el 29 por ciento a hombres; situación que denota un interés considerable por parte de las mujeres mexicanas, en participar en temas de reflexión y análisis relacionados con su participación en la vida política y social.

Sobre el particular, si bien es cierto en 60 años México ha logrado avanzar en la elaboración de políticas y prácticas que incorporan una perspectiva de género, que han conducido al establecimiento de condiciones equitativas para mujeres y hombres en los espacios de trabajo.<sup>4</sup> El Informe de la Brecha Global de Género 2013, “The Global Gender Gap Report 2013”, emitido por el Foro Económico Mundial,<sup>5</sup> en la Ciudad de Ginebra, Suiza, el 25 de octubre de 2013; señala que la brecha de género en América Latina y el Caribe se ha cerrado en un 70 por ciento en 2013, porcentaje que supera a cualquier región. Lo anterior, debido al progreso logrado hacia una mayor paridad en materia de igualdad económica y participación política. En ese sentido, la octava edición anual del informe referido, clasifica 136 países, conforme a su capacidad de cerrar la brecha de género en cuatro esferas clave: salud y supervivencia; logros educativos; participación política, e igualdad económica.<sup>6</sup> Posicionando a México en el lugar 68, después de escalar 16 posiciones, de los países evaluados.<sup>7</sup>

---

los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral. [http://genero.ife.org.mx/60aniv/60Aniv\\_InfoFinal.pdf](http://genero.ife.org.mx/60aniv/60Aniv_InfoFinal.pdf), consultada el 29 de enero de 2014.

<sup>4</sup> <http://www.inmujeres.gob.mx/index.php/modelo-de-equidad-de-genero>, consultada el 4 de febrero de 2014.

<sup>5</sup> El Foro Económico Mundial es una organización internacional independiente comprometida a mejorar el estado del mundo por hacer participar a las empresas, políticos, académicos y otros dirigentes de la sociedad de forma global, los programas regionales y de la industria. <http://www.weforum.org/>, consultada el 4 de febrero de 2014.

<sup>6</sup> <http://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2013>, consultada el 4 de febrero de 2014.

<sup>7</sup> Clasificando a Islandia como el país de mayor igualdad del mundo por quinto año consecutivo; junto con Finlandia 2º, Noruega 3º y Suecia 4º.

Evidentemente, los esfuerzos en materia de equidad de género,<sup>8</sup> que han sido plasmados en el Decreto de la Reforma Político-Electoral, específicamente en lo correspondiente a la garantía de la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales; es un avance inusitado en el desarrollo de la vida democrática en México. Aunado a que el espíritu de dicha Reforma, prevé elecciones más equitativas y justas, privilegiando en todo momento el derecho ciudadano de votar y ser votado; y de elegir constituirse o no, en un partido político, para contender a cargos de elección popular. Por lo que respetuosamente, propongo a la Cámara de Diputados (CD) del Honorable Congreso de la Unión, la propuesta que describo a continuación.

### PROPUESTA DE INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES DEL INE

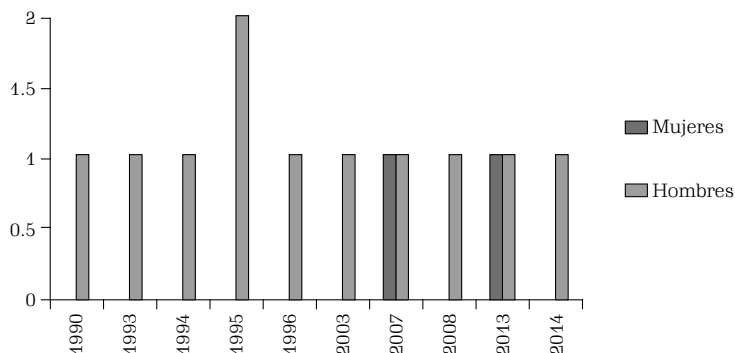
Es necesario y oportuno que en el proceso de transición del IFE al INE, de la misma manera que lo ha hecho el legislador en garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales; haga extensiva dicha paridad en la designación de los Consejeros Electorales, que habrán de conformar los Consejos General, Locales y Distritales del INE. Lo anterior, en virtud que en el historial de las designaciones para el cargo de Consejero Presidente,<sup>9</sup> y Consejeros Electorales<sup>10</sup> del Consejo General del IFE, se ha privilegiado sustancialmente al género masculino, disminuyendo exponencialmente la participación de las mujeres, en la conformación de dicho Órgano, como puede advertirse en las siguientes gráficas:

<sup>8</sup>Se conoce equidad de género a la defensa de la igualdad del hombre y la mujer en el control y el uso de los bienes y servicios de la sociedad siendo así, un derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular, estandarizando las oportunidades existentes para repartirlas de manera justa entre ambos sexos (TRIFE, 2014).

<sup>9</sup>Ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, e inscrito en el Registro Federal de Electores; integrante, con voz y voto, del órgano del Instituto Federal Electoral responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, ya sea a nivel federal, distrital o local; y es quien tiene, entre otras atribuciones, la de convocar y conducir las sesiones del Consejo (TRIFE, 2014).

<sup>10</sup>Ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, e inscrito en el Registro Federal de Electores; integrante, con voz y voto, del órgano del Instituto Federal Electoral responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, ya sea a nivel federal, distrital o local (TRIFE, 2014).

Gráfica 1  
Designación de presidentes del Consejo General  
del Instituto Federal Electoral, de 1990 a 2014

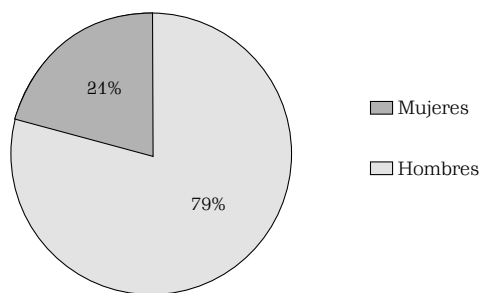


[http://genero.ife.org.mx/60aniv/60Aniv\\_InfoFinal.pdf](http://genero.ife.org.mx/60aniv/60Aniv_InfoFinal.pdf), Informe final del evento conmemorativo de los 60 años del voto de las mujeres en México, diciembre 2013. consultada el 30 de enero de 2014.

Fuente: Elaborada con información del Instituto Federal Electoral en noviembre de 2003.

Es evidente que del 100 por ciento de los ciudadanos que han desempeñado los cargos aludidos, solo el 21 por ciento corresponde a mujeres, mientras que el 79 por ciento restante, pertenece directamente a las designaciones otorgadas al género masculino; como se indica a continuación:

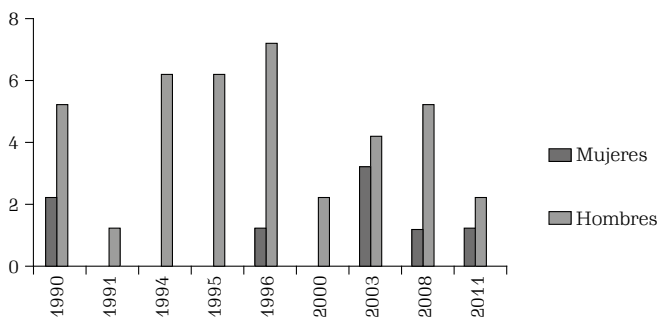
Gráfica 2  
Designación de total de consejeros electorales  
en el Consejo General del Instituto Federal Electoral



Integración de los Órganos Centrales del Instituto Federal Electoral, noviembre de 2003. [http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/AcercaIFE/Varios/201311-19\\_integracion\\_organos\\_centrales.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/AcercaIFE/Varios/201311-19_integracion_organos_centrales.pdf), consultada el 30 de enero de 2014.

Fuente: Elaborada con información del Instituto Federal Electoral en noviembre de 2003.

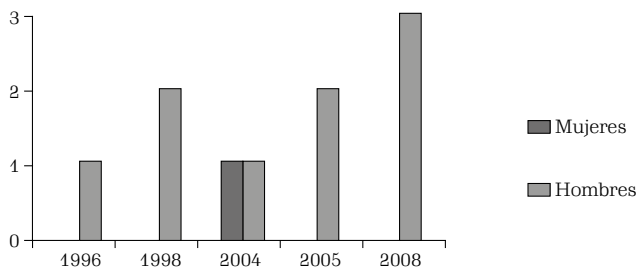
Gráfica 3  
Designación de consejeros electorales (según sexo y año)



Integración de los Órganos Centrales del Instituto Federal Electoral, noviembre de 2003. [http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/AcercaIFE/Varios/201311-19\\_integracion\\_organos\\_centrales.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/AcercaIFE/Varios/201311-19_integracion_organos_centrales.pdf), consultada el 30 de enero de 2014.

Fuente: Elaborada con información del Instituto Federal Electoral en noviembre de 2003

Gráfica 4  
Secretarios ejecutivos del Instituto Federal Electoral



Integración de los Órganos Centrales del Instituto Federal Electoral, noviembre de 2003. [http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/AcercaIFE/Varios/201311-19\\_integracion\\_organos\\_centrales.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/AcercaIFE/Varios/201311-19_integracion_organos_centrales.pdf), consultada el 30 de enero de 2014.

Fuente: Elaborada con información del Instituto Federal Electoral en noviembre de 2003

En razón de lo expuesto, si bien en la designación de los consejeros ciudadanos del entonces IFE, no se consideró el aspecto de la paridad entre géneros en su integración, como un derecho fundamental de las mujeres, en la toma de decisiones para la organización y calificación de las elecciones de la máxima autoridad electoral administrativa.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Una autoridad electoral es, por consecuencia, un órgano encargado de cumplir algunas de las funciones del Estado relacionadas con la organización y vigilancia de los procedimientos democráticos para el acceso al poder público. [http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Manual\\_Autoridades\\_Electorales.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Manual_Autoridades_Electorales.pdf), consultada el 30 de enero de 2014.

Hoy de cara a la reforma político-electoral, se debe incluir en la Ley reglamentaria, un modelo de integración de los Consejos General, Locales y Distritales; que garantice la paridad entre géneros en su conformación. Para ello, si bien el artículo 41, fracción V, Apartado A, segundo párrafo, señala

... El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo...

También lo es, que para una correcta integración, deberá de respetarse la participación de las mujeres, como un avance sustantivo en la institucionalización y profesionalización de la autoridad máxima en materia electoral.

Es decir, no basta que en la reforma al artículo 41, se garantice la paridad entre géneros en las candidaturas a legisladores federales y locales. Ya que de conformidad con el Estado de Derecho que rige el territorio nacional, y más allá de nuestras fronteras naturales, ideológicas y culturales; las Instituciones del Estado Mexicano, deben garantizar las mismas oportunidades para hombres y mujeres, tanto para la contienda de un cargo de elección popular, como para la integración de los órganos colegiados electorales, pues las decisiones que se toman en el seno de los mismos, son fundamentalmente trascendentales en el desarrollo democrático del país. Para ello, la propuesta del proceso de selección, lo he dividido en cinco etapas, que desarrollo a continuación:

#### Etapas del proceso de selección

1ª Etapa	2ª Etapa	3ª Etapa	4ª Etapa	5ª Etapa
1.- La Cámara de Diputados (CD) emitirá el Acuerdo para la elección del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales,	1.- El comité recibirá la lista completa de los aspirantes que concurren a la convocatoria pública. 2.- Verifica que de la totalidad de los aspirantes, mínimo	1.- El CTE, Seleccionará a los 28 hombres mejor evaluados, y a las 28 mujeres mejor evaluadas. 2.- Del resultado de dicha evaluación, el CTE, defi-	1.- El CTE, remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la CD. Mediante el listado que quedará de la siguiente forma a	1.- Designación de los cargos, ya sea por insaculación, o votación.

1ª Etapa	2ª Etapa	3ª Etapa	4ª Etapa	5ª Etapa
<p>que contendrá la convocatoria pública, las etapas completas para el procedimiento, sus fechas límites y plazos im-prorrogables, así como el proceso para la designación de un comité técnico de evaluación (CTE).</p>	<p>sean 28 hombres y 28 mujeres (No se contemplan un máximo).</p> <p>3.- En el supuesto de que no se reúna el mínimo de 28 aspirantes por sexo, la CD, emitirá de manera inmediata, una nueva convocatoria, solo para el género que no reúna el mínimo.</p> <p>4.- Una vez que se cuente con el mínimo de convocantes por sexo (28), el CTE, procederá a realizar la evaluación correspondiente, por sexo, a fin de generar 2 listados de los mejor evaluados, uno de hombres y otro de mujeres.</p> <p>5.- En virtud, que el CTE deberá seleccionar a los mejor evaluados, en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante= a 11 los cargos = 55 personas, se llevará a cabo el proceso de la Etapa 3.</p>	<p>nirá tanto el hombre, como la mujer, que tengan la menor calificación.</p> <p>3.- El hombre y la mujer con menor calificación, serán insaculados, a fin de elegir solo a uno, y de ese modo, contar con el listado de las 55 personas (5 personas por cargo), mejor evaluadas.</p> <p>4.- Del resultado de la insaculación, uno de los sexos, contara con el mayor número de aspirantes, por lo que a partir del mismo, el CTE procederá a integrar en forma alternada, las proporciones de 5 personas por vacante. Es decir, en el supuesto que el sexo masculino tenga (28) aspirantes, se elaborará el listado, partiendo del sexo mayoritario y del aspirante con mayor calificación, continuando con la mujer de mayor calificación, y así sucesivamente, respetando el orden de prelación, por vacante, de tal suerte que para cada cargo, habrán 3 hombres y 2 mujeres, o viceversa.</p>	<p>manera de ejemplo:</p> <p><i>Vacante de Consejero Presidente.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Hombre.</li> <li>Mujer.</li> <li>Hombre</li> <li>Mujer.</li> <li>Hombre.</li> </ol> <p><i>Vacante de Consejero Electoral (1).</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Mujer.</li> <li>Hombre.</li> <li>Mujer.</li> <li>Hombre.</li> <li>Mujer.</li> <li>Mujer.</li> <li>Hombre.</li> <li>Mujer.</li> <li>Hombre.</li> <li>Mujer.</li> </ol> <p><i>Vacante de Consejero Electoral (2).</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Hombre.</li> <li>Mujer.</li> <li>Hombre.</li> <li>Mujer.</li> <li>Hombre.</li> </ol> <p>Y sucesivamente, hasta agotar los cargos.</p> <p>2.- El órgano de dirección política impulsará la construcción de los acuerdos para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales; mediante el listado referido.</p> <p>3.- Vencido el plazo que para el efecto se establezca en el acuerdo a que se refiere el inciso a), sin que el órgano de dirección política de la Cámara haya realizado la votación o remisión previstas en el inciso anterior, o habiéndolo hecho, no se alcan-</p>	



<i>1ª Etapa</i>	<i>2ª Etapa</i>	<i>3ª Etapa</i>	<i>4ª Etapa</i>	<i>5ª Etapa</i>
			<p>ce la votación requerida en el Pleno, se deberá convocar a éste a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.</p> <p>4.- Para tal efecto, del listado conformado por el CTE, se insaculará primero al Consejero Presidente, posteriormente a 3 Consejeras Electorales, y por último a 3 Consejeros Electorales.</p>	

## CONCLUSIONES

Sin lugar a duda, en la regulación de la conformación de los Órganos Electorales del INE, deberá de garantizarse la participación de la mujer, a través de un modelo incluyente en el cual la regla sea la paridad entre géneros. Con criterios bien definidos, que permitan robustecer y consolidar a los Órganos Colegiados, que tienen la encomienda de la organización, vigilancia y supervisión de las elecciones en territorio nacional.

# Retos de la nueva autoridad electoral con motivo de la implementación de la Ley General de Procedimientos Electorales. Competencia electoral en los procesos federal y locales de 2015

Juan Carlos Ruiz Espíndola\*

## INTRODUCCIÓN

Atento a lo dispuesto en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativo Primera, y de Estudios Legislativos Segunda, con el proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, hoy traducida en la reforma promulgada el viernes 31 de enero de 2014, en la que se declara su constitucionalidad y con ello, la puntual instrucción al Congreso para reglamentar los artículos secundarios, destaco lo siguiente:

El apartado D es contundente, el Instituto Nacional Electoral debe, por un lado, contar con procedimientos expeditos para investigar las infracciones e integrar el expediente que será sometido a resolución a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En esta etapa procedimental también deberá imponer medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, entre otras. Es así como se da cuenta de la necesidad de establecer

\*Licenciado y maestro en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, especializado en Justicia Electoral en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Especialidad y en Derecho Corporativo en la unidad de Posgrado en Derecho de la Universidad Panamericana. Profesor de la División de Estudios Profesionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Universidad de la Comunicación. Ha publicado temas relativos a la observación y justicia electoral, procesos democráticos en México y cumplimiento de la legalidad electoral. Asimismo, en materia de políticas públicas de derechos del adulto mayor y régimen mexicano de la propiedad intelectual.

claramente las disposiciones procedimentales para la debida aplicación de la norma fundamental.

Desde luego, aspectos tan importantes como el establecimiento de requisitos y formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las pre-campañas y campañas electorales, deben estar puntualmente definidas.

La organización de las elecciones corresponde a la función estatal que se realiza por conducto del Instituto Nacional Electoral, pero además, de los organismos públicos locales. Es en este gran apartado que centro el análisis respecto de la competencia del Congreso de la Unión y las legislaturas locales para la expedición de la Ley General que regule los procedimientos electorales.

Los tratadistas y autoridades electorales se han pronunciado en términos de que los cambios a la Constitución introducen una serie de problemas en el sistema electoral para las elecciones futuras. Uno de los esquemas primordiales del proceso de transición a la democracia en nuestro país fue la creación de normas y procedimientos ciertos, claros y puntuales para organizar y llevar a cabo las elecciones. José Woldenberg afirmó que esas leyes corresponden a una detallada “carta de navegación” que guiaba la actuación de la autoridad electoral en las elecciones, al marcar tiempos, ritmos, actuaciones, inicio y cierre de etapas hasta llegar a la jornada electoral y el periodo de cómputo de los votos y asignación de los escaños.<sup>4</sup> Es indispensable que se detallen los procedimientos y el actuar de la autoridad electoral y de los actores políticos, lo que se traducirá en certidumbre y legitimidad electoral. Aspirar a tener atribuciones ciertas y específicas para el nuevo Instituto Nacional Electoral y para los renovados órganos electorales locales.

Al respecto, entre otros, se reforma el artículo 73 en sus fracciones XXI y XXIX-U, por el que se prevé que el Congreso de la Unión tenga facultad para legislar a través de leyes generales sobre delitos electorales y la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos; organismos electorales y procesos electorales conforme a las bases que la propia constitución prevenga.

En este tenor, el órgano legislativo deberá considerar fundamentalmente el principio de competencia, ya que actúa no solo para distribuir

<sup>4</sup> Lorenzo Córdova Vianello, “Dos estampas de la reforma”, *Revista Voz y Voto*, 15 de enero de 2014, pp. 38-40.

poderes normativos entre dos ordenamientos específicos —federal y local— sino que también corresponde lo que se disponga al interior de cada uno. Permítaseme citar la reserva que la Constitución prevé en atención al principio de autonormación del parlamento.<sup>2</sup>

Es de destacar que en el marco constitucional del federalismo mexicano, los distintos preceptos que convergen en este gran apartado se centran fundamentalmente en la búsqueda de que, al momento en que este órgano legislativo federal ejerza su competencia, no incida en aristas que den origen a un medio de control constitucional, como lo sería una controversia constitucional entre la Federación y los estados, conforme lo previsto en el artículo 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>3</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la cláusula federal en sus artículos 73 y 124, y la forma de organización y voluntad de los Estados de constituirse en una federación, se establece en el artículo 40.

El artículo 73 constitucional considera las facultades del Congreso de legislar, delimitando las materias que son competencia de las autoridades federales, no obstante al momento de interpretar pueden presentarse riesgos e imprecisiones.

En este sentido el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que todas las facultades que no están expresamente concedidas a los poderes federales se encuentran “reservadas a los Estados”, se establece a favor de éstos una competencia residual muy amplia.<sup>4</sup>

Es así que los preceptos constitucionales invocados, suponen normas atributivas de competencias, normas que confieren poderes o más amplia-

<sup>2</sup>Véase Miguel Carbonell, *El federalismo en México: Principios generales y distribución de competencias*, Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

<sup>3</sup>*Cfr.* Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral,

<sup>4</sup>*Cfr.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

mente, normas sobre la “producción jurídica”. En el supuesto que se observara que las disposiciones federales nulifican la concurrencia que ordena la Constitución, podrían ser anuladas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, situación grave que no sería deseable si se presenta en la instrumentación de esta reforma.

#### ELEMENTOS A CONSIDERAR EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LA NORMA SECUNDARIA

Esta precisión reviste particular importancia, toda vez que la propia reforma en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, en el Transitorio Segundo, establece de manera particular, el factor temporal al señalar explícitamente: “... El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U a más tardar el 30 de abril de 2014...”.<sup>5</sup>

Del análisis a este planteamiento, es de particular importancia lo dispuesto en la fracción II del Dictamen que nos ocupa, que de manera general establece:

... La ley General que regule los procedimientos electorales, deberá contener:

- a) La celebración de elecciones federales y locales el primer domingo de junio del año que corresponda, en los términos de esta Constitución, a partir del 2015, salvo aquellas que se verifiquen en 2018, las cuales se llevarán a cabo el primer domingo de julio;
- b) Los mecanismos de coordinación entre los órganos del Ejecutivo Federal en materia de inteligencia financiera y el Instituto Nacional Electoral, que permitan reportar a éste las disposiciones en efectivo que realice cualquier órgano o dependencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios...

<sup>5</sup>*Cfr.* Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Reforma del Estado, de Estudios Legislativo Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, a la minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia Político Electoral.

- c) Las reglas aplicables para transparentar el financiamiento, la metodología y los resultados de las encuestas que se difundan, relativas a las preferencias electorales, así como las fechas límite para llevar a cabo su difusión;
- d) Los términos en que habrán de realizarse debates de carácter obligatorio entre candidatos, organizados por las autoridades electorales; y las reglas aplicables al ejercicio de la libertad de los medios de comunicación para organizar y difundir debates entre candidatos a cualquier cargo de elección popular...
- e) Las modalidades y plazos de entrega de los materiales de propaganda electoral...
- f) Las sanciones aplicables a la promoción de denuncias frívolas..
- g) La regulación de la propaganda electoral...
- h) Las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, e
- i) Las reglas, plazos, instancias y etapas procesales para sancionar violaciones a los procedimientos electorales...

En concordancia con lo expuesto, el Transitorio Cuarto, del Dictamen que analizamos, establece:

...Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 35; 41; 54; 55; 99; 105, fracción II inciso f); 110 y 111 por lo que hace a la denominación del Instituto Nacional Electoral, y 116 fracción IV, de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas a que se refiere el transitorio Segundo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el transitorio Quinto siguiente...

Aspecto trascendental para los elementos que se analizan, es la reforma al artículo 116 de la Constitución, que en textualmente preceptúa:

... *Artículo 116.* ...

...

I. ...

...

Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación solo podrá ser realizada por el mismo

partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje en representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje en votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

III. ...

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

- a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo...;
- b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;
- c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente:

- 1º. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales...
- 2º. El consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral...

- 3º. Los consejeros electorales estatales tendrán un periodo de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos... y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley.
- 4º. Los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos... no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados...
- 5º. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores...
- 6º. Los organismos públicos locales electorales contarán con servidores públicos investidos de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.
- 7º. Las impugnaciones en contra de los actos que, conforme a la base V del artículo 41 de esta Constitución, realice el Instituto Nacional Electoral con motivo de los procesos electorales locales, serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ...
  - d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo podrán convenir con el Instituto Nacional Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;
  - e) ...
  - f) ...

El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales.

g) a la m) ...

n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales;

V. a VII ...

VIII. Las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.



## CONSIDERACIONES EN MATERIAS EXCLUSIVAS

En un ejercicio de síntesis de lo referido y transcrito, podemos afirmar que el diseño del federalismo mexicano representa un deslinde competencial “material” entre Federación y estados, que crea una doble pirámide normativa, para usar la concepción gráfica gradualística Kelseniana del ordenamiento: por un lado la pirámide federal, integrada por las materias previstas en el artículo 73, incluyendo las facultades implícitas, y por otro la pirámide local, compuesta por el resto de materias no atribuidas constitucionalmente a la Federación.

Por encima de ambas pirámides se encuentran la Constitución Federal<sup>6</sup> y los tratados internacionales,<sup>7</sup> y entre ellas existen relaciones de “lateralidad”. El único punto constitucionalmente posible de unión o interferencia son las facultades coincidentes o concurrentes.

Si en algún momento un sector de alguna de las dos pirámides invade a la otra produciendo una aparente colisión normativa (se entiende que esto no se aplica a los casos en que existe coincidencia o concurrencia material), se estaría frente a una inconstitucionalidad en materia de competencia; como solución del antinomia no debería aplicarse el criterio de la norma superior (*lex superior derogat inferiori*)<sup>8</sup> o el de prioridad temporal (*lex*

<sup>6</sup> Así lo reconoce expresamente el artículo 41 Constitucional párrafo primero, al decir que las Constituciones Locales “en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”. La supremacía de la Constitución con respecto al derecho federal, y en general, al resto del ordenamiento, se encuentra recogida en el artículo 133 Constitucional. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido lo siguiente: “CONSTITUCIÓN FEDERAL. Las constituciones particulares y las leyes de los Estados no podrán nunca contravenir las prescripciones de la Constitución Federal” (Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación 1917-1975*, 8ª parte, p. 134).

<sup>7</sup> A partir de la tesis jurisprudencial LXXVII/99 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: “TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”. Esta tesis, como el resto de la jurisprudencia de los tribunales federales mexicanos, se puede consultar en [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

<sup>8</sup> Véase Miguel Carbonell, *El federalismo en México: Principios generales y distribución de competencias*. Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, señalando la obra de Diez-Picazo, el principio de la jerarquía solo opera allí donde hay identidad de materia. En Alemania la regla de la prevalencia del derecho federal sobre el de los Länder que prevé el artículo 31 de la Ley Fundamental de Bonn solamente se aplica cuando el correspondiente derecho federal es válido; esto implica que el Tribunal Constitucional, en caso de conocer de un presunto conflicto relativo al caso que se explica, debe antes que nada examinar si “la regulación federal en cuestión ha sido aprobada en ejercicio de competencias atribuidas y si materialmente es compatible con la Ley Fundamental”.

*posterior derogat priori*), sino el de competencia orgánica,<sup>9</sup> pues en tal caso alguna de las normas aparentemente colisionadas se habría dictado sin tener facultades constitucionales para ello.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

1. El legislador habrá de considerar las materias que contempló en el artículo 41, Base V, Apartado B, inciso a) del Decreto de reforma constitucional en materia político electoral, relacionándolo con el Apartado C del precepto constitucional invocado, advirtiendo las coincidencias y concurrencias que se presentan con el artículo 116, fracción IV constitucional.
2. En estricto apego a los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica,<sup>10</sup> las etapas procedimentales de los procedimientos electorales a legislar, deberán establecer claramente qué etapas desahogará el Instituto Nacional Electoral y cuáles las autoridades electorales jurisdiccionales Federal o locales.
3. Una vez determinada la competencia, establecer con certeza qué autoridad electoral fijará la sanción a los diversos actores, aspecto fundamental en la materia sancionatoria electoral, toda vez que la aplicación de la sanción, implica una valoración de elementos probatorios con el correspondiente respeto y observancia del principio de debido proceso.
4. Los principios anteriormente expuestos deberán aplicarse al Sistema de nulidades, de las elecciones federales o locales por violaciones graves y dolosas, que trae implícita la fiscalización de la elección.
5. El proceso electoral federal y locales 2015, atendiendo a lo dispuesto en el decreto de reforma constitucional en materia político electoral, iniciará en el mes de septiembre de 2014, y la jornada electoral se ha programado para el primer domingo de junio de 2015, en consecuen-

<sup>9</sup> *Cfr.* Además de lo ya expuesto *supra*, Amedeo Franco, "I problema della completezza dell'ordinamento", en Franco Modugno, *Appunti per una teoria general del Diritto*, Turín, Giappichelli, 1994, p. 151. El autor apunta que el criterio de competencia necesita estar plasmado en un texto normativo, es decir es un criterio positivo, no lógico. Véase también Zagrebelsky, *op. cit.*, pp. 48-48 y 66-67, entre otros. Para el caso de México, Carpizo, "Sistema Federal ...", *op. cit.*, pp. 502-504.

<sup>10</sup> *Cfr.* Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

cia la Ley General que regule los procedimientos electorales, deberá estar vigente a más tardar el día 30 de mayo de 2014, en este entendido debe atenderse de manera muy puntual lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución, que establece “Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales...”.

6. Finalmente cito a la Magistrada María del Carmen Alanis, y creo que es muy conveniente, que vale la pena que los tomadores de decisiones en la producción normativa consideren, como anteriormente se ha hecho, la jurisprudencia y precedentes del Tribunal Electoral, la resolución de controversias y el control de constitucionalidad y convencionalidad que ofrecen soluciones concretas a la aplicación de las normas electorales.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> *El Universal*, Opinión. Soporte constitucional a la democracia. 5 de febrero de 2014.

# Análisis lógico-jurídico del recurso de reconsideración: una propuesta incluyente

Lawrence Flores Ayvar\*

Para comenzar el análisis objeto de la presente ponencia, es necesario, para efectos de clarificar la problemática en estudio, comenzar con un panorama en común sobre lo que entendemos como recurso de reconsideración en materia electoral. Así, podemos establecer una definición descriptiva del recurso en comento y entenderlo como el medio extraordinario de impugnación, reconocido constitucionalmente y regulado legalmente, para controvertir tanto la constitucionalidad como la legalidad ya sea sobre la asignación de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional, así como de las sentencias de fondo pronunciadas por las diversas Salas Regionales del Tribunal Electoral.

De esta forma, podemos establecer doctrinalmente una procedibilidad dicotómica del recurso de reconsideración, a saber: *i*) en contra del acto administrativo-electoral pronunciado por el Consejo General del todavía Instituto Federal Electoral; y, *ii*) en contra del acto jurisdiccional emitido por alguna de las Salas Regionales del Tribunal Electoral, consistente en la sentencia de fondo del juicio de inconformidad sustanciado ante ellas, tal y como se desprende del artículo 61 de la vigente Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Como consecuencia, podemos afirmar que el medio de impugnación que nos ocupa es un recurso excepcional, extraordinario y de estricto

\*Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Estudios profesionales de Filosofía en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Maestro en Derecho por la UNAM. Estudios en Derechos Humanos y en Constitucionalismo por la Universidad de Castilla-La Mancha, España. Doctorado en Derecho, en la Facultad de Derecho de la UNAM (en espera de examen). Doctorado en Derecho, en el Departamento de Ciencia Jurídica de la Universidad de Castilla-La Mancha, España. Tesis en desarrollo.

derecho, toda vez que no se trata de una vía impugnativa ordinaria, esto es, que no procede para controvertir todas y cada una de las sentencias pronunciadas por las Salas Regionales, sino que únicamente se ocupa de las sentencias de fondo en los juicios de inconformidad.

Lo anterior se debe, principalmente, a la denominada necesidad de firmeza, de certeza jurídica, en el sentido de que en materia electoral se exige la declaración definitiva del derecho que el Estado reconoce como válido, la cual se reviste con la aplicación de los principios de concentración y celeridad, es decir, que dicha pronunciamiento definitivo debe realizarse en un mismo acto o en el menor número de éstos y en el menor tiempo posible, situación que garantiza la seguridad jurídica en el proceso electoral a todos los ciudadanos que cuentan con derechos político-electorales. Lo anterior constituye nuestra primera premisa y se puede simbolizar de la siguiente forma:

$$1. (x) [ ( Cx \vee DPEx ) \rightarrow Gx ]^1$$

Para finalizar con este estudio previo dogmático-legal, vale la pena señalar que la reconsideración es un recurso definitivo, irrecurrible, inatacable, dado que las resoluciones emitidas por la Sala Superior no son susceptibles de modificarse por algún otro medio de impugnación ni pueden ser materia de revisión para ésta misma.

Sin embargo, podemos plantearnos el siguiente cuestionamiento ¿qué sucede entonces con aquéllas resoluciones de fondo emitidas por las Salas Regionales distintas a aquéllas que dan por terminado, en lo sustantivo, un recurso de inconformidad o que no se haya determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución?

Piénsese en un momento en la sentencia de fondo que pone fin a un juicio de revisión constitucional electoral, cuyo centro de discusión gira en torno a un ejercicio interpretativo del concepto determinancia, mismo que es constitutivo de las causales de nulidad de votación, que asociado con un hecho ilícito, conduce a la modificación de la votación pero no por un aspecto cuantitativo, sino cualitativo, es decir, *por la existencia de irregularidades graves que posiblemente afecten el procedimiento electoral*.

<sup>1</sup>La premisa se lee de la siguiente forma: “Para todo x, tal que si x es ciudadano o x tiene derechos político-electorales, entonces a x se le debe garantizar la seguridad jurídica en el proceso electoral”.

En este supuesto se cumplen todos y cada uno de los requisitos generales para su sustanciación, así como con un presupuesto específico de procedibilidad, establecido en el artículo 62, inciso a, fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, destacándose entonces, que la única cuestión que no cumple este caso hipotético para su estudio de fondo en el recurso de reconsideración, es que la resolución impugnada no deriva de un juicio de inconformidad.

Un primer acercamiento para responder la pregunta planteada lo podemos obtener de hasta lo ahora expuesto: si el recurso de reconsideración se promueve en contra de acto o resolución distinta a las señaladas en los supuestos indicados, éste se debe desechar de plano en razón de su objeto por notoriamente improcedente; supuesto que inclusive se encuentra reconocido en el artículo 68 de la Ley General antes referida.

No obstante lo anterior, se debe de hacer una interpretación conforme en aquellos casos en los que se desprenda la existencia de irregularidades graves que posiblemente pueden afectar los principios rectores del procedimiento electoral, es decir, que se debe realizar un estudio de la supremacía constitucional, pero no solo en un carácter normativo o jerárquico sino también aplicativo, es decir, que al momento de interpretar distintas leyes, éstas deben de adaptarse con lo establecido en los preceptos constitucionales.

Al respecto, se debe comenzar con el análisis del contenido del artículo 17 Constitucional, respecto del cual, vale la pena recordar lo establecido en su párrafo segundo: “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”.

Si dicho artículo se interpreta con la intención de fortalecer el derecho de acceso a la justicia con que cuenta toda persona en territorio nacional, *se puede ampliar la procedibilidad del recurso de reconsideración al existir irregularidades graves, plenamente acreditadas, que violenten los principios constitucionales y convencionales requeridos para darle validez a los procesos electorales*, respecto de los cuales las Salas Regionales hayan sido omisos en garantizar, ya que es deber del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación verificar y preservar la regularidad constitucional de todos los actos llevados a cabo durante el procedimiento electoral, con la intención

de garantizar la plena observancia de los principios que lo rigen. Esto constituye nuestra segunda premisa y se puede simbolizar de la siguiente forma:

$$2. (x) ( Gx \rightarrow Px )^2$$

*Tal es el fondo de la modificación propuesta al artículo 41, en su última parte, al considerar como causal de nulidad de elecciones, tanto locales como federales, las violaciones graves, dolosas y determinantes.*

Veamos entonces, cuales son los principios que se tienen que observar en materia electoral. Según se establece en el artículo 41, fracción V, Apartado A del Proyecto de Decreto Constitucional en materia Electoral objeto de análisis del presente Foro, se señala que el Instituto Nacional Electoral *tendrá como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.*

Ahora bien, los principios de independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad se relacionan directamente con el actuar del propio Instituto; por otra parte, los principios de certeza y legalidad tienen que ver con las actuaciones de los operadores jurisdiccionales en materia electoral. Es por esta razón que ahondaremos en el análisis de éstos últimos.

El principio de certeza implica el conocimiento de las cosas en su naturaleza y dimensión, lo que ofrece seguridad, confianza y convicción a todos los mexicanos y partidos políticos respecto de las actuaciones y determinaciones de la autoridad electoral. En otras palabras, se espera que con la observancia de este principio se impida la aparición de vacíos interpretativos y dudas, por lo que es necesario que se garantice que los sufragios emitidos en determinado proceso electoral sean auténticos y libres.

En cuanto hace al principio de legalidad, se refiere a que todos los comicios gubernamentales del país se lleven a cabo sin irregularidades, ya sea en la emisión del voto, en la alteración de los datos asentados en las actas de escrutinio o el cómputo de casillas, por mencionar algunas.

Como se desprende de lo establecido, se puede señalar que toda existencia de irregularidades graves, plenamente acreditadas y que, en su caso, hayan sido omitidas en el análisis de las Salas Regionales al momento de

<sup>2</sup>La premisa se lee de la siguiente forma: "Para todo x, tal que si a x se le debe garantizar la seguridad jurídica en el proceso electoral, entonces x puede hacer valer los principios que rigen el proceso en contra de las irregularidades graves plenamente acreditadas que los violenten".

estudiar el proceso electoral en cuestión, aún si no se lleva a cabo en un juicio de inconformidad, violenta los principios constitucionales requeridos para darle validez y certeza a los procesos electorales, por lo que puede ser materia del recurso que nos ocupa. Situación que puede simbolizarse de la siguiente forma:

$$3. (x) ( Px \rightarrow Rx )^3$$

No obstante lo hasta ahora señalado, se sigue observando una aplicación legalista al momento de radicar un recurso de reconsideración por la Sala Superior del Tribunal Electoral, ya que el primer criterio que se observa es la satisfacción de lo establecido en el artículo 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sin realizar un análisis previo más profundo del caso en concreto, donde se identifiquen precisamente esas posibles irregularidades graves en los procedimientos electorales que violentan principios constitucionales, situación que sin duda alguna deja entrever la inadecuada protección que se hace, en este caso en concreto, de los derechos político-electorales de los mexicanos. Es por ello que podemos simbolizar, como la última de nuestras premisas y como nuestra conclusión respectivamente, los siguientes argumentos:

$$4. \neg Rp \therefore \neg DPEp^4$$

La validez del razonamiento expuesto, puede verificarse empleando el método de la deducción de la siguiente forma:

1.  $(x) [ ( Cx \vee DPEx ) \rightarrow Gx ]$
2.  $(x) ( Gx \rightarrow Px )$
3.  $(x) ( Px \rightarrow Rx )$
4.  $\neg Rp \therefore \neg DPEp$
5.  $( Cp \vee DPEp ) \rightarrow Gp$  IU 1
6.  $Gp \rightarrow Pp$  IU 2

<sup>3</sup>La premisa se lee de la siguiente forma: "Para todo x, tal que si x puede hacer valer los principios que rigen el proceso en contra de las irregularidades graves plenamente acreditadas que los violenten, entonces x puede interponer el recurso de reconsideración sobre cualquier resolución omisa de las Salas Regionales".

<sup>4</sup>La premisa se lee de la siguiente forma: "Los partidos políticos no pueden interponer el recurso de reconsideración sobre cualquier resolución omisa de las Salas Regionales." *Y la conclusión de la siguiente manera:* "Los partidos políticos no tienen derechos político-electorales".



7. $Pp \rightarrow Rp$	IU 3
8. $\neg Pp$	M.T. 7, 4
9. $\neg Gp$	M.T. 6, 8
10. $\neg ( Cp \vee DPEp )$	M.T. 5, 9
11. $\neg Cp \bullet \neg DPEp$	De M. 10
12. $\neg DPEp \bullet \neg Cp$	Conm. 11
13. $\neg DPEp$	Simp. 12

Otra cuestión importante a destacar es lo concerniente a las normas relacionadas con el derecho al voto, las cuales también deben ser interpretadas con un criterio garantista, maximizador, progresista y tutelador, que proporcione la protección más amplia de su vigencia eficaz, en beneficio del titular del derecho político-electoral.

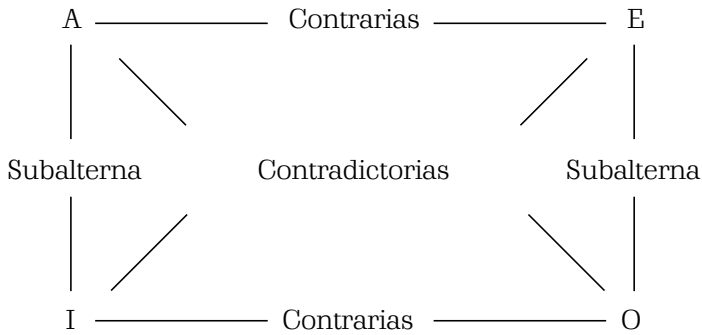
Para tal efecto, es conveniente realizar el denominado control de convencionalidad, mismo que tiene su fundamento constitucional en el artículo 1º, tercer párrafo y 133. En cuanto hace al primer artículo, se establece que:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y *garantizar los derechos humanos* de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Por su parte, el artículo 133 señala que:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en *contrario* que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Ahora bien, ¿qué significa que una disposición sea contraria a la Constitución, a las leyes o a los tratados? Para dar respuesta a este cuestionamiento, tenemos que remitirnos al denominado cuadro de oposición aristotélico:



En dicho cuadro observamos que una relación de proposiciones contrarias se presenta cuando ambas proposiciones no pueden ser, a la vez, verdaderas pero sí falsas.

Pasemos ahora a conocer lo dispuesto por diversos instrumentos internacionales que México ha ratificado. El artículo 25, inciso b, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala que: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna restricción, del derecho a: Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”.

En el mismo sentido se puede entender el contenido del artículo 21, punto 3, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, mismo que establece que: “La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

De lo indicado en los instrumentos internacionales referidos, podemos desprender que es imperativo para los Estados miembros garantizar la libertad del voto, por lo que surge un nuevo cuestionamiento ¿cómo se debe garantizar el voto? La respuesta puede abarcar muchos ámbitos: el administrativo, el logístico, el social y, desde luego el jurisdiccional, que es el que interesa para nuestros fines.

Ahora, se debe precisar a qué hacemos referencia cuando hablamos de una garantía jurisdiccional. En todo proceso electoral, se debe garantizar el respeto a la voluntad del pueblo materializada en el sufragio, por lo

que se deben instruir una serie de medios de impugnación jurisdiccionales tendientes a velar por dicha voluntad sin restricción alguna cuando se aleguen irregularidades en el proceso electoral, toda vez que el derecho al voto ha sido reconocido como un derecho fundamental en el concierto internacional. Por lo anteriormente señalado, podemos establecer la siguiente proposición: “Todos los Estados miembros deben garantizar la libertad del voto”.

Sin embargo, observamos que lo establecido en el artículo 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral restringe indirectamente la posibilidad de dar certeza al voto, pues condiciona su procedibilidad al ser un recurso extraordinario de impugnación, por lo que podemos inferir la siguiente proposición: “México, como Estado miembro, no garantiza la libertad del voto a través del recurso de reconsideración”.

Como puede observarse, el primer argumento se trata de una proposición categórica estándar del tipo *A*, mientras que la segunda se trata de una proposición del tipo *O*, por lo que se desprende que su relación no es de contrariedad, *sino de contradicción*.

Entonces ¿cómo debemos resolver al respecto, si la propia Constitución establece la procedibilidad del control de convencionalidad, únicamente en aquellas disposiciones que sean contrarias? Desde un particular punto de vista, el artículo 133 de la Carta Magna debe interpretarse, a su vez, desde el principio *pro homine* establecido en el artículo 1º constitucional, pues si bien es cierto que la Constitución únicamente hace referencia a disposiciones en contrario para aplicar el control de convencionalidad, también lo es que las disposiciones contradictorias afectan, a su vez, la seguridad jurídica de los gobernantes y, toda vez que para el caso en concreto se debe preferir la garantía indirecta del sufragio del pueblo, es inconcuso que el control de convencionalidad debe operar en las disposiciones contradictorias, lo que tiene como consecuencia directa preferir lo establecido en las disposiciones internacionales aludidas, en lugar de la aplicación legalista del numeral 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

# Dinero y medios corrompen al sistema electoral

Manuel Bartlett Díaz\*

Muchas gracias por la invitación. Me hubiera gustado estar desde el principio en el Foro para escuchar todas las intervenciones de esta jornada, pero hoy tuvimos la segunda sesión del periodo ordinario que terminó más allá de las 4:00 de la tarde. He llegado en la parte final del Foro, y de la exposición de varios de ustedes se reúnen varias aportaciones valiosas en el estudio de la reforma constitucional en materia político electoral.

Tenemos una reforma constitucional que es un esperpento de la cual surgen muchas dudas, algunas ya expuestas por los participantes que me anteceden. Desde luego la posibilidad de estructurar y de conducir una elección en 2014-2015 resulta un despropósito y un esperpento —yo opino—, porque está concebida de tal manera que ese es el resultado. ¿De dónde surgió toda esta reforma político-electoral? Surgió de un enojo del PAN y del PRD, quienes compitieron en diversas coaliciones electorales en las elecciones estatales del 2013. Procesos en los que encontraron muchas violaciones que es necesario corregir. Encontramos una oposición —que a mí me pareció brutalmente oportunista— que reclama grandes violaciones, con las que el presidente del PAN amenazaba que no se podía competir. Amenazas y denuncias que sirvieron a Madero para lavarse las manos, aparentando una cierta autonomía frente al Pacto por México y las ligas con el PRI, sin el propósito real de democratizar el sistema electoral.

\*Senador de la República en la LXII Legislatura. Es licenciado en Derecho, maestro en Ciencia Política y doctor en la misma materia por la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Fue secretario de Gobernación, secretario de Educación y gobernador de Puebla. Es coordinador del libro *Estrategia urgente en defensa de la nación. Política energética para que México sea potencia económica en el siglo XXI* (2013).

Las escandalosas denuncias del desvío de recursos públicos en las elecciones de Tlaxcala y Veracruz, se transformaron en actos oportunistas, de chantaje del PAN hacia el PRI. En el proceso de negociación de la reforma constitucional en materia energética, el PAN no solo aportaba los votos necesarios para la reforma desnacionalizadora de la energía en este país, sino que era parte de su agenda política, no obstante, salió con el chantaje de que no votaría la reforma energética si previamente no se hacía esa reforma electoral. ¡Qué desvergüenza! Cómo puede un presidente de partido plantear este vulgar chantaje.

Si estaban a favor de que se desnacionalizara el petróleo, estaban a favor de que se desnacionalizara la energía; entonces ¿cómo poner de condición una reforma electoral? ¡Es absurdo y cínico! Su compinche, el PRI, se preocupó porque solo no podría entregar el petróleo a las potencias extranjeras. Era necesario legitimar el robo a la Nación.

Tuvieron que ponerse de acuerdo estos hermanitos (PRI-PAN) que viven juntos desde hace muchos años y el resultado es la reforma que hoy se comenta, resultado de la resistencia del PRI y la presión del PAN para obtener más beneficios, y el planteamiento ridículo de que son los gobernadores los que hacen fraude en los procesos electorales estatales. Es verdad que los gobernadores cometen fraude, pero la Federación también los hace. Entonces vamos a quitar los procesos electorales de las manos de estos horrendos caciques, donde están algunos panistas, obviamente, y otros perredistas. Hay unos *prianistas*, como el del estado de Puebla, que resultan ser los malos de los estados.

Por parte de los consejeros del Instituto Federal Electoral, acabamos de escuchar que nunca se encontró que se haya burlado el tope de campaña. ¡Cuando el tope de campaña lo violó Peña Nieto desde el primer día! Hicimos una contabilidad con base en la información de la prensa que publicó, una relación de cuántos espectaculares del “muñeco” habían en todo el país. El mismo día que inició la campaña se acabó los 300 millones de pesos, y desde antes, en la publicidad en camiones. Era muy fácil contabilizar la cara del muchacho por todos lados. En Puebla lo encontrábamos hasta en las carreteras, estaban llenas de unos “preciosos” espectaculares tipo Televisa.

La propuesta del PAN de quitar a esos caciques locales —llamados gobernadores— el control de la elección y llevarlas a un órgano nacional que

no es un “dechado de pureza”. Es realmente una actitud cínica de todos. “Y si no haces esa reforma, no voto la otra reforma”, había que apurarse. Se detuvo la fechoría de la reforma energética un tiempo para buscar el acuerdo cupular.

En la revisión de la propuesta de reforma constitucional, en el Senado, tuvimos algunas comparecencias importantes. Por ejemplo, fueron los presidentes de los órganos electorales locales a expresar su enorme preocupación. Plantearon la cantidad de elecciones locales que hay; hace tiempo que ya que la organización de éstas se encuentran descentralizadas en órganos electorales estatales “autónomos”. Por otra parte, en las elecciones en Estados con alta población indígena se aplican normas tradicionales en la organización y participación de las comunidades. Ahora se propone que todo lo que se manejaban a nivel estatal, local. En suma ¡todo! lo va a manejar ahora este monstruo federal. También desfilaron, por el Senado, los presidentes de los tribunales. No hay duda de que hay una ola de trampas en los tribunales electorales locales, pero también los órganos federales cometen fechorías, lo que no garantiza procesos democráticos. Lo que hay es una verdadera simulación. Eso sí, en la negociación de procesos electorales locales del 2013, el PAN conservó Baja California. Después de todo el escándalo de elecciones manipuladas en 2013, y del efímero triunfo del PRI en Baja California, el cual ya estaban festejando Beltrones y compañía cantando victoria. ¡Espérense! Estamos aquí ¡busquemos un arreglo! Baja California no se toca desde la sabia decisión de aquel personaje llamado Salinas de Gortari. El mantenimiento del salinismo electoral era necesario. Se cayó el candidato, hoy es embajador. Se acabó el asunto; dentro de este asunto, los panistas se quedaron con Baja California, de donde no han logrado sacarlos, porque no han querido sacarlos.

Porque esta “cogobernación” es parte de un acuerdo del PRIAN, que dejan uno aquí y otro allá. La verdad es ésta: no hay voluntad política, no hay decisión en ninguno de los partidos de esa cofradía, de que haya una elección digna, de que haya democracia. No hay voluntad alguna en la oligarquía que gobierna este país. Por aquí mencionaron algunos autores, la ley de hierro de Michels y Pareto. Parece que lo estamos viendo aquí.

La ley de hierro de la oligarquía, es la verdad. Ahora, con este esperpento de un Instituto Nacional Electoral, vamos a organizar todas las elecciones del país; pero además, no todas al mismo tiempo, es necesario

coordinar las elecciones locales con las federales y ni siquiera está diseñado el modelo; se tienen que nombrar a los consejeros nacionales, éstos sí, buenos consejeros, porque pasaron dos años sin nombrar a las vacantes ¿por qué? Porque no se ponían de acuerdo, porque son dos para acá, uno para acá y tres para allá. Se pasaron tranquilamente violando la Constitución; la Cámara de Diputados estaba obligada a nombrarlos, a la brevedad posible, así lo indicó la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Y no los nombraron.

¿Ahora sí, podemos confiar que van a nombrarlos rápido? Porque de lo que se trata es que nombren a personas realmente dignas por encima de los intereses, por encima del bien y del mal. Personas con calidad humana para que haya elecciones limpias y no una rebatanga y una repartición de posiciones.

¿Qué seguimos viendo hoy en los nombramientos que se están haciendo en los supuestos órganos estatales autónomos? Todos los nombramientos se reparten entre los partidos que tienen la mayoría; entonces ahora sí van a hacer limpieza y no van intervenir en la repartición de cuotas, que es el veneno total del IFE, pues sabemos que los consejeros electorales uno es el *canchanchán* de uno y otro es el *canchanchán* del otro, y éste llegó no sé por qué. Al final de cuentas algunos se van depurando y van olvidando sus orígenes y los nombramientos están mal. En la designación de Consejeros no hay participación externa a los grandes intereses partidistas.

Los felicito porque en este foro se sentaron a analizar este tema, hay que pensar mucho y rápido, hay que ver cómo va operar esa centralización, la capacidad de este “mamut” (INE) que va a poder decir: “Esa elección estatal no me gusta, atraigo su organización”, esta otra, “ésa se las dejo a ustedes”. “Ésa está bien, ésa está mal”. ¡Es una locura!, pero va a regir las próximas elecciones.

Se necesita mucho análisis, mucha discusión para realmente estar pendientes de que las elecciones locales, cuando menos, permitan una funcionalidad electoral. Porque estamos en un grave riesgo.

Otro tema relevante en los procesos electorales es el de la participación de los medios de comunicación. Hoy volvemos a lo mismo: entre otros temas, el tiempo que se va a distribuir equitativamente. Para que vean en qué mundo nos encontramos de pureza federal, en el proceso legislativo en forma mágica se cambió el concepto “adquirir” por “comprar”, compli-

cando el control en uso de propaganda en medios. En la interpretación en los alcances del concepto “adquirir” por “comprar” los tribunales electorales han producido una jurisprudencia infinita. Para saber sobre esto, hay que estudiar intensamente los antecedentes y toda la jurisprudencia, tanto la federal como las locales. Es todo un mundo de conocimiento. Hay una discusión en el sentido de que no se pueden comprar espacios en televisión y radio, está penadísimo.

La reforma pretende detener el acceso ilegal a radio y televisión. Colocan la palabra “adquirir”; no se puede adquirir. ¿Y por qué adquirir? Porque adquirir es más general. Entonces los partidos no pueden adquirir más allá del tiempo que les corresponde oficialmente. Pero de repente, y sin que nadie se entere, los duendes en el mundo realmente democrático federal, en la Cámara de Diputados, cambian la palabra por “comprar”; ¡es un escándalo!, pues los que están metidos en esto —que es una ciencia infusa— dicen: “es que no es lo mismo comprar que adquirir”. Comprar ya está analizado, con esto de las fiscalizaciones tiene que ser contables y todo preciso. Si se compra es necesario demostrar el contrato, porque si no hay contrato no hubo compra. Entonces basta con sustituir “adquirir”, por “comprar” para evitar la sanción.

El senador Javier Corral, que es un experto, decía que enseguida se dio cuenta del cambio perverso, ya que nadie firma un contrato para violar la Constitución, nadie va a firmar un contrato que lo comprometa, consecuentemente, nunca va haber contratos.

Para que vean que quienes están preparando este mundo democratizado, son la mayoría: PAN y PRI, esos dos —en común acuerdo— cambiaron, sin que nadie se diera cuenta, el concepto. Entonces vayámonos preparando para lo que va a ser. Esa es la realidad, y frente a la realidad hay que actuar. Por eso, este Foro es importante. Por eso debe haber muchos Foros más, para estar preparados para la organización de las elecciones. Para poder estar pendiente de cómo se va a manejar esta simbiosis federal y estatal en esta centralización que, aquí comentaban, es verdaderamente absurda.

En el Senado, que es la Cámara de los estados, según la Cámara del federalismo, aprueban una centralización todos los días. Que si vamos a hacer ahora los registros públicos de los estados porque lo hacen muy mal los estados. Aquí vamos a hacerlo, centralmente. ¿Y por qué? Pues tal vez



porque las reglas que están imponiendo los norteamericanos están transformando el derecho mexicano en derecho anglosajón, por encima de toda nuestra tradición. Cada vez anexan más conceptos, prefieren controlar desde aquí la propiedad de la que se están apoderando en las calles y hasta en el Paseo de la Reforma.

Pero ¿por qué centralizar el registro público de la propiedad? Centralizarlo, después del esfuerzo en educación durante años, para poder manejarlos los estados. La representación local ya está centralizada otra vez, con un ánimo evidente de Peña Nieto y secuaces, de tener más cerca todo ¿Qué vamos a hacer? ¿Qué se va a hacer para cuidar que haya una elección limpia? Yo estoy convencido, en términos políticos, que la próxima la van a perder, porque están haciendo barbaridades con todo esto, están hundiendo al país. La inflación ya está por las nubes; el PRD ayudó a esa reforma fiscal. La situación es muy grave.

Hay que estudiar mucho. Ustedes que conocen y están involucrados en el tema tienen que trabajar fuerte para que se descubran las trampas y se consiga que esta reforma funcione realmente.

En los temas de medios de comunicación y el dinero, se encuentra la brutal corrupción de los sistemas electorales. Ahora resulta que nuestros admirados vecinos (EU) son los reyes de las elecciones, ahora los admiramos y queremos ser como ellos. Hace dos años la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos estableció una tesis en la que consideran que las grandes corporaciones son entes y, por lo tanto, tienen derecho a destinar dinero a las campañas. Han hecho el dominio neoliberal de las grandes corporaciones, de los grandes monstruos, ya que adquirieron naturaleza orgánica y humana, y pueden invertir dinero. Ellos son los que pueden. ¿Quién va a competir? Compiten las grandes corporaciones entre sí.

El dinero es la corrupción de la democracia y la regla más simple de todo proceso —en cualquier lado— es ser equitativo; una competencia, cualquiera que sea, debe ser equitativa. Todos deben tener iguales condiciones, pero el dinero rompe la igualdad de condiciones. Y sabemos todos que Peña Nieto compró —o le compraron— la Presidencia, y los medios están ligados.

La teoría de los medios de comunicación dice que son los poderes fácticos los que dominan al Estado. Yo digo que no. Las televisoras son parte del poder, Televisa y Tv Azteca son socios —recuerden que TV

Azteca, antes canal 13, se la robaron, era pública—, no es solo la proyección, no, son sus consejos directivos, tienen a las personas más poderosas del país defendiendo sus intereses, ese dominio de los medios de comunicación es brutal. Éstos y el dinero hacen que no haya elección válida. La elección pasada así fue. ¿Quién no sabe que Peña Nieto es producto de Televisa? Bueno, ahí está el poder. Por encima de los partidos están los medios de comunicación.

Y el dinero, obviamente, los acompaña. ¿Cómo hacer para que realmente haya un control sobre los medios de comunicación y que no compren, sino adquieran? No se respeta porque no hay ningún equilibrio por parte de los medios. Cuando hice campaña en Puebla todos los medios estuvieron cerrados; sin embargo, para los candidatos de la pareja gobernante, todos los medios estuvieron abiertos, descaradamente; ni los institutos electorales locales, ni los federales hicieron nada. Ahí está el tema del dinero.

Desde hace años hay reuniones en el IFE. Me acuerdo que Woldenberg realizó un congreso para tocar este tema. Se publicó un precioso libro del Fondo de Cultura Económica con el IFE de entonces, de Woldenberg, un precioso tratado del problema del dinero en las elecciones. ¡Y no se controla! Los medios de comunicación dominan. Qué se puede esperar de Televisa, Tv Azteca, las grandes cadenas de radio y, de paso, la prensa escrita.

Se tuvo que haber dado un debate para reformar los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, que tocan la esencia de la Constitución de 1917 y sus modificaciones en 1938, pero no se dio. Se impidió todo ese año en el que Peña Nieto nos engañó con dolo, hablando de una reforma que no privatizaría el petróleo. Quienes estábamos en contra nunca pudimos debatir con ellos porque no debatían. Jamás pudimos contrarrestar sus mentiras.

Vivimos una dictadura mediática brutal. Toda esta serie de transas, aquí se aprobaron. La Cámara de Diputados aprobó, sin dictamen, 300 cuartillas complicadísimas, que no se podrían haber estudiado porque eran nuevas. Violaron todo el proceso de dictaminación. Había un dictamen del PAN, un dictamen del PRI, y cuando se convoca a las comisiones aparece una tercera iniciativa. Se ponen de acuerdo el PAN y el PRI, y presentan otra iniciativa. Esa tercera iniciativa, de 300 cuartillas, es la que nos dan para estudiar en 11 horas. No eran las mismas. Todavía al paso de las

comisiones al Pleno aparece una cuarta iniciativa a la que llamaron *addendum*, que mete una retahíla de nuevos transitorios que violan todo lo que Peña Nieto dijo, todo lo que dijeron esos mentirosos y que nadie les reclama. No había más que dos iniciativas y terminaron cuatro o cinco.

Nadie lo reclama, porque la gente de López Dóriga y demás están en el juego. Nadie señala la mentira con la que operó esta entrega del país. ¡Nadie! Y pueden permitirse todas las mentiras del mundo. Pueden permitirse todos los engaños porque no se les puede contradecir en los medios dominantes ¡No participan! Entonces, nos encontramos con los temas de la elección donde están el dinero y los medios de comunicación.

¿Qué se va a hacer? Ese es el reto. Esas son las condiciones; hay que señalar, hay que trabajar, hay que buscar que esto embone para que haya elección, porque si no va a ser un decisión que tome un Tribunal Electoral, que es parte de la ley de hierro de la oligarquía, como dirían aquí mis compañeros. El Tribunal es parte. Tenemos un amparo que ya nos admitieron. Yo les pido que le den seguimiento, para ver si tenemos oportunidad de que haya justicia electoral, porque el Tribunal Electoral, es una continuación del Poder Judicial Federal. De manera que yo los felicito. Creo que ese es el tema: el dinero y los medios de comunicación.

**Sección dos**

**Reforma constitucional  
y órganos electorales estatales**



Diputado Ricardo Monreal Ávila, coordinador del Movimiento Ciudadano, en la inauguración del Foro Ciudadano.



Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara, diputado federal, durante su intervención en la inauguración del Foro Ciudadano.

# Calidad de las elecciones y reforma electoral 2014 en México: algunas implicaciones

Irma Méndez de Hoyos\*

## INTRODUCCIÓN

Como ustedes saben la reforma es muy basta, muy amplia. Yo decidí concentrarme básicamente en los órganos de administración electoral, es decir en el INE, y en los órganos locales. Asumo que la reforma electoral recientemente promulgada tiene como uno de sus objetivos elevar la calidad de las elecciones a nivel federal y local. Ese fue uno de los argumentos planteados por las distintas fracciones, sin embargo, me parece que hay poca claridad respecto a qué significa la calidad y cómo alcanzarla.

Hay dos grandes enfoques en materia de calidad de las elecciones. El primero tiene que ver con los estándares internacionales de elecciones democráticas, esto es, si son libres, justas, transparentes y competitivas. Yo me he dedicado los últimos tres años a estudiar la calidad de las elecciones en América Latina y en México, a nivel federal y local, intentando analizar en qué medida nuestras elecciones se acercan a los parámetros internacionales de las elecciones democráticas del mundo. Esa es una manera de verlo. El segundo gran enfoque tiene que ver con las malas prác-

\*Profesora investigadora de tiempo completo de la Flacso México y coordinadora nacional de la Red de Investigación de la Calidad de la Democracia en México. Estudió la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública (mención honorífica); la maestría en Políticas Públicas en la Universidad de Londres, Queen Mary and Westfield College del Reino Unido; y el doctorado en Gobierno por la Universidad de Essex, del Reino Unido. Ha impartido cursos sobre partidos políticos, elecciones, órganos electorales en México y América Latina, conducta electoral y políticas públicas en las maestrías en Gobierno y Asuntos Públicos, Políticas Públicas Comparadas y Ciencias Sociales de la Flacso desde el año 2003. Es coautora del libro *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*, conjuntamente con Nicolás Loza Otero (coords.), Flacso-México (2013).

ticas electorales, es decir, con qué tanto se siguen manteniendo prácticas electorales que si bien no necesariamente alteran el resultado electoral y la voluntad del electorado, sí tienen un impacto en el carácter democrático de las elecciones.

Considero que si la reforma electoral de 2014 pretende elevar la calidad de las elecciones, tendría que apuntar hacia esos dos ámbitos o enfoques. Primero hacia cómo le hacemos para elevar la calidad de las elecciones, del piso básico que ya tenemos, acercándonos a los estándares internacionales de elecciones con integridad. Segundo, cómo controlamos las malas prácticas electorales que todavía se llevan a cabo en México, y claro en otros países. Desafortunadamente en las nuevas democracias y semidemocracias, como las nuestras, hay formalmente elecciones democráticas en la ley. Se cumple entonces con los requisitos *de jure*, pero las malas prácticas electorales permanecen. No necesariamente implican un fraude electoral y en ese sentido una alteración de las preferencias del electorado, pero son malas prácticas que muchas veces no se reconocen, pero siguen existiendo y creo que todos estamos muy conscientes de que dañan la legitimidad de las elecciones y de los gobernantes que emanan de ellas. Lo anterior pone en evidencia el problema de cómo trazar la línea divisoria entre esas malas prácticas y el fraude, cuestión que estoy abordando en el proyecto que desarrollo actualmente.

En Flacso tuve la oportunidad de trabajar los últimos años en el tema de la calidad de las elecciones a nivel subnacional y aquí voy a hacer un pequeño comercial sin fines de lucro. Acaba de salir en diciembre de 2013, un libro que es el resultado de un proyecto de investigación con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y es precisamente sobre los institutos electorales estatales y los tribunales electorales estatales. En el libro se condensan los resultados de esta investigación de dos años en el que hicimos un análisis básicamente del diseño institucional electoral, esto es, qué dice la ley y en qué medida se confronta con los mejores diseños institucionales en el mundo. Entonces, voy a hablar básicamente de los institutos electorales estatales y voy a concentrar mi presentación en los órganos de administración electoral locales. Lo que analicé de los institutos electorales de los estados fue su grado de partidismo, su índice de independencia (formal o de *jure*) y su grado de profesionalismo. Estos tres indicadores me dieron luz de cómo están los institutos electorales estatales en

los estados. ¿Qué encontré? Que hay una gran heterogeneidad, como todos ustedes lo saben. En algunos estados hay siete consejeros, en otros nueve, en otros cinco, etcétera. Pero por eso se establecen criterios que puedan ser comparables en términos de la independencia *de jure*.

En la independencia formal que existe en la ley, encontré que hay 15 estados con independencia baja, es decir, tenemos en la realidad 15 estados en donde la propia ley garantiza muy baja independencia, seis estados solamente con una alta independencia y 11 estados con independencia media. Después el partidismo lo medimos a partir de una encuesta a expertos locales y la naturaleza de los órganos que intervienen en el proceso de nominación de los consejeros. Ahí encontramos que el partidismo es alto en 19 entidades, medio en 11 estados y sólo dos casos de partidismo bajo. Considero que aquí ya de entrada tenemos un gran problema en los órganos electorales a nivel estatal ya que están altamente partidizados. Finalmente, cuando vamos al profesionalismo nos encontramos con un problema que es aún más grande, pues sólo en 13 entidades federativas se han aprobado los estatutos de funcionamiento y en el resto, el SPE existe tan sólo en la ley.

Respecto a los tribunales electorales estatales, que es el segundo gran tema en el libro —disponible en la Flacso México— lo que hicimos fue también analizar el diseño institucional de los tribunales y vimos básicamente dos categorías: la independencia y la transparencia. ¿Qué encontramos? Que el diseño institucional garantiza por lo menos más independencia que a los institutos electorales estatales y esto básicamente relacionado con el proceso de nominación de los magistrados. Sin embargo, si bien son más independientes, tienen un problema de transparencia. En una de las gráficas que incorporamos en el libro vemos cómo son pocos estados que son al mismo tiempo independientes y transparentes. En la mayoría, por ejemplo, tiene independencia, pero no son transparentes. O son transparentes, pero tienen poca independencia.

También analizamos en el libro algo que es único, prácticamente pionero en México, y es la incorporación de la opinión pública; hicimos una encuesta en todos los estados representativa a nivel estatal sobre la percepción que tienen los ciudadanos respecto de la calidad de las elecciones, preguntamos qué tan de acuerdo o en desacuerdo está con la siguiente



frase: ¿las elecciones en su estados son libres limpias y equitativas?, Y ¿usted cree que el candidato declarado como ganador en la última elección fue el que realmente recibió la mayor cantidad de votos?, ¿qué encontramos? Bueno encontramos que hay una gran heterogeneidad, en el Distrito Federal, por ejemplo, es el ámbito en donde hay una menor proporción de electores que piensan que sus elecciones son libres limpias y equitativas, solo el 27 por ciento, el 56 por ciento piensa que el que ganó fue el que efectivamente obtuvo más votos y en términos de calidad que cumplen las dos anteriores solamente el 15 por ciento, eso nos lleva a plantear como en términos de percepción ciudadana hay una muy mala calidad de las elecciones en el Distrito Federal; el siguiente estado es Tabasco y el siguiente, el Estado de México. Este último es un estado en el que hay un diseño institucional que parece que lo trajeron de Suiza, impresionante, buenísimo, excelente, cumple con todas las palomitas cuando vamos la percepción ciudadana es pésimo, solamente el 38 por ciento piensa que las elecciones son libres y equitativas y solamente el 26 por ciento piensa que sus elecciones efectivamente tiene una buena calidad.

Ahora bien, ¿cuáles son los determinantes de la calidad de las elecciones? De acuerdo a la opinión publica uno de los primeros elementos es no haber presenciado hechos fraudulentos, eso es fundamental si queremos trabajar en la confianza de las elecciones; tenemos que trabajar sobre las malas prácticas electorales, en erradicar el fraude electoral y controlar las malas prácticas electorales y déjenme decir que desafortunadamente una de las grandes conclusiones en el mundo es que no hay manera de erradicarlas, hay manera de controlarlas, sancionarlas, castigarlas y creo que ese es el propósito que tendríamos que lograr en este foro y en la Cámara en su conjunto. El segundo factor que interviene en la percepción ciudadana es en qué medida los consejeros electorales son imparciales. Aquí encontramos que sí importa para el común denominador de la gente —no solamente para los expertos, los políticos y los partidos— el que esos consejeros que son los que finalmente organizan las elecciones sean imparciales, de ahí que la apuesta por mayor independencia sea fundamental. Un tercer elemento que también interviene en la percepción ciudadana sobre la calidad de las elecciones fueron las elecciones presidenciales de 2006. Sigue siendo el parteaguas de nuestro país considerar en qué medida las elecciones de 2006 se perciben como fraudulentas. Ello sigue siendo

digamos el nuevo eje que parte al país prácticamente en dos; finalmente también hay una relación entre la calidad de las elecciones y la percepción del desempeño de los gobernadores y el Ejecutivo nacional. Normalmente cuando juzgamos que el gobernador de un estado ha tenido un desempeño bajo, es malo o es deficiente, tenemos una muy mala percepción respecto de la calidad de las elecciones y lo mismo con el Presidente de la República. ¿Qué encontramos en términos generales?, en términos del diseño institucional, los tribunales electorales estatales y los institutos garantizan elecciones libres equitativas competitivas en la ley; en la práctica, los procedimientos están sesgados son manipulados, las reglas permiten tomas de decisiones discrecionales, y esos sesgos son los que creo vale la pena apuntar a ellos. Muchas veces los sesgos son por omisiones, pero finalmente los órganos electorales estatales siguen jugando un papel central en la calidad de las elecciones en nuestro país y en el mundo; y la naturaleza de las elecciones está evidentemente impactada por los órganos electorales.

¿Qué pasa con la reforma electoral de 2013-2014? La nueva normatividad electoral implicó cambios en la composición del órgano electoral nacional y sobretodo en el proceso de selección de los consejeros electorales del INE. De acuerdo a lo aprobado un Comité Técnico de Evaluación es el que realiza la selección inicial de los candidatos a consejeros, quienes deben cumplir no solo los requisitos establecidos en la Constitución, sino también contar con méritos profesionales y académicos. Ello garantiza una mayor independencia al menos *de jure*, es decir, de acuerdo a la ley, pues introduce un conjunto de filtros que permiten elegir a los mejores perfiles en principio. Este Comité entrega una lista de los finalistas a la Cámara de Diputados en la que comienza el proceso propiamente político de selección de los consejeros.

Este proceso si bien representa un avance, tiene algunos claroscuros. Primero. No quedan claros los criterios que va a utilizar ese Comité Técnico de Evaluación para definir a los mejores candidatos. En este caso los consejeros tendrían que cubrir un perfil digamos técnico muy importante, pero también multidisciplinario y creo que ese es uno de los puntos más importantes que tienen que discutir los legisladores que es qué tipo de perfil de consejeros electorales tanto a nivel nacional como a nivel local van a promover. Me parece muy cuestionable que no hay un compromiso real para elevar el profesionalismo de acuerdo a la reforma.

Segundo. Este punto tiene que ver con el desempeño de los consejeros y sus responsabilidades. En la reforma no se incluye un mecanismo que permita asegurar un monitoreo del desempeño de los consejeros y su cumplimiento con la rendición de cuentas. Frente a ello, hay algo positivo que es la no reelección para los consejeros electorales pues ello disminuye los incentivos para que hagan su trabajo de acuerdo a que desean los partidos y diputados, quienes la final los nombran. ¡Los consejeros no son representantes de nadie!

Tercero. Otro claroscuro es la fragmentación de responsabilidades en materia de organización de elecciones federales y locales, y aquí sí veo un auténtico desastre, pues no hay digamos nada, ni en la iniciativa, ni en lo aprobado, ni en los antecedentes que nos permitan entender con qué criterios dividieron las facultades entre el órgano nacional y los locales. Esto apunta a un gran desastre y yo creo que eso no es justo, pues hemos invertido muchos años y miles de millones de pesos para lograr instituciones electorales fuertes que al menos cuentan bien los votos, entonces no puede ser que ahora hagamos una línea divisoria que no genera certeza respecto del cumplimiento de elecciones profesionalmente organizadas. Considero que hay que invertir tiempo y esfuerzo en la delimitación de las atribuciones entre el órgano nacional y los órganos locales, hay un cambio en los principios rectores que rigen a los órganos electorales, no queda claro digamos su significado y alcance.

Cuarto. Un asunto muy relevante es el relativo a los órganos electorales locales. De acuerdo a la reforma aprobada en febrero de 2014 el Consejo General del INE es el que designa a los consejeros locales, pero no queda claro el perfil que van a buscar, no hay controles ni garantías *de jure* para incrementar la independencia, imparcialidad y profesionalismo de los consejeros locales y no queda clara cuál es la línea de mando entre los órganos federales y locales. Esto de alguna manera puede ser muy grave pues no se lograría uno de los principales objetivos de la reforma electoral.

Quinto. La reforma constitucional no es clara respecto del control de las malas prácticas electorales que aun prevalecen en las elecciones federales y sobretodo locales en nuestro país. No aparece claramente delineado en la reforma cómo le vamos a hacer para controlar el uso de recursos públicos, el sesgo en la cobertura de medios, el exceso en los gastos

de campaña, la parcialidad de los órganos electorales que inclinan canchas, etcétera. Creo que no hay un compromiso para mejorar la integridad de las elecciones, que es hoy en el mundo el estándar buscado. Actualmente la gran meta en el mundo es lograr elecciones con integridad lo cual rebaza evidentemente la norma y habla del comportamiento de los actores políticos, de los ciudadanos, de los legisladores y también en la ampliación de la transparencia. Mis recomendaciones son evidentemente definir claramente el perfil y criterios que aplicará el Comité Técnico de evaluación en la nominación de consejeros del INE; en términos de los consejeros locales, definir el perfil criterios y mecanismos para evaluar y elegirlos. También hay que hacer una clara distribución y coordinación de responsabilidades, definiendo los casos y condiciones en que aplicaría la facultad de atracción que le dieron al INE. Se deja al juicio de los consejeros en que momento intervenir o no en las elecciones locales y hay que ampliar evidentemente los controles para evitar malas prácticas y los sesgos en los procesos electorales.

# La necesidad de conservar la estructura operativa y el funcionamiento permanente de los máximos órganos de dirección en materia electoral de las entidades federativas

Román Jaimez Contreras\*

## INTRODUCCIÓN

Para fortalecer la democracia en México, se requiere contar con un sistema electoral eficaz que prevenga y resuelva las adversidades que surjan durante el desarrollo de los procesos electorales, para ello es esencial contar con una legislación electoral que dé certeza, claridad y confianza en el desahogo de las elecciones federales y locales; legislación en la que se requiere para su construcción la mayor atención posible, recopilando las aportaciones que puedan hacer especialistas en la materia desde el ámbito teórico y práctico, considerando que es un tema de la más alta prioridad para la vida política del país.

En consecuencia, en este rubro no se puede legislar sin llevar a cabo un análisis de fondo, incluyendo las particularidades que han adoptado con éxito en cada estado, de lo contrario se correría el riesgo de crear a la postre un caos; en la construcción de la Ley Electoral se debe hacer un análisis minucioso, a conciencia, tomando en cuenta que en esta Ley quedarán descritos a detalle los procedimientos logísticos y operativos que regirán el ámbito político-electoral del país.

En este tenor haré alusión de dos temas que seguramente formarán parte del contenido de dicha Ley, y son los referentes en la estructura operativa y la temporalidad de los máximos órganos de dirección de los institutos electorales locales, derivado de que se han escuchado comentarios en el sentido de que a través de la Ley General de Procedimientos Electorales, se pretende que los máximos órganos de dirección en materia elec-

\*Consejero electoral del Instituto Electoral del Estado de Guerrero.

toral de las entidades federativas tengan el carácter de temporales y únicamente se reúnan durante el desarrollo de los procesos electorales, es decir, replicar la estructura operativa con la que funcionaba el Instituto Federal Electoral hoy INE, con Juntas Locales Ejecutivas que realizan actividades administrativas de manera permanente y, únicamente durante el desarrollo de los procesos electorales federales, se instalan los Consejos Locales integrados por un consejero presidente, seis consejeros electorales y representantes de partidos políticos nacionales.

Esta estructura es viable y ha funcionado para el órgano electoral nacional, entendiéndose que durante recesos los asuntos de trascendencia que requieren someterse a votación como puede ser la solicitud del registro de un partido político nacional, entre otros aspectos, son atendidos por el órgano superior de dirección, es decir por el Consejo General y en caso de acotar el funcionamiento permanente de los máximos órganos de dirección en las entidades federativas, durante el *inter* de los procesos electorales locales se afectarían diversos asuntos administrativos al no estar en condiciones de someterse a votación a través de un órgano colegiado máximo de dirección y en consecuencia a estos asuntos no se les podría dar el carácter de definitividad y en su caso dar la oportunidad de ser impugnables ante la instancia jurisdiccional electoral competente, no olvidando que la materia electoral en la actualidad está totalmente judicializada.

Por otra parte se considera necesario que se conserve la actual estructura operativa con la que funcionan cada uno de los organismos electorales de los estados, tomando en cuenta los siguientes argumentos:

En primer término me avocaré a la justificación del planteamiento del porqué los máximos órganos de dirección en materia electoral, de las entidades federativas, deben conservar su funcionamiento permanente y es con base a lo siguiente:

Principalmente porque los Consejos Generales en materia electoral en el ámbito local, son los órganos superiores de dirección, responsables de vigilar el cumplimiento permanente de las disposiciones locales constitucionales y legales en materia electoral, debiendo atender de manera ininterrumpida entre otras actividades, las siguientes:

Dar cumplimiento puntual a las resoluciones emitidas por las autoridades jurisdiccionales en materia electoral del ámbito local y federal.

Atender las solicitudes de referéndums, plebiscitos y demás mecanismos de participación ciudadana, así como implementar su organización y desarrollo hasta su declaración de validez.

Emitir convocatoria para la creación de partidos políticos estatales; así como resolver respecto al otorgamiento de su registro.

Efectuar estudios, encuestas y sondeos de opinión orientados a recoger la opinión pública respecto de temas diversos en materia político-electoral local.

Diseñar e implementar los programas permanentes de educación cívica, fomentando con ello la participación ciudadana y la cultura político-electoral.

Realizar las elecciones de comisarios municipales o comités ciudadanos en cada una de las demarcaciones, localidades o colonias en función de lo que establezca la norma local respectiva.

Recibir y dar seguimiento a las solicitudes, respecto a los pueblos que soliciten elecciones por usos y costumbres, en los estados en los que se dé el caso.

Dictar las políticas y programas generales anuales que desarrollarán las áreas operativas de los órganos electorales de los estados.

Emitir y adecuar la diversa normatividad administrativa que rigen las actividades internas de los órganos electorales locales.

Dar seguimiento y emitir las resoluciones, respecto a quejas administrativas o por violación a las disposiciones en materia electoral local, entre otros aspectos de relevancia, con los cuales se justifica plenamente la permanencia de los máximos órganos de dirección en materia electoral en ámbito local.

Estimo necesario que en la integración de los diversos órganos electorales locales, se conserve la estructura operativa con la que actualmente funcionan estos y no pretender una estructura similar para todos los estados, tomando en cuenta que cada organismo electoral local ha diseñado su organigrama de acuerdo a las particularidades de cada estado, atendiendo diversas circunstancias como son: la extensión de la jurisdicción territorial; la población; su padrón electoral; el número de municipios y distritos en cada estado; los procedimientos de participación ciudadana que está obligado implementar; elecciones por usos y costumbres; elecciones de regidores de mayoría relativa, entre otros aspectos de relevancia, no se

podría entender que el Instituto Electoral del Distrito Federal o del Estado de México funcionaran con la misma estructura u organigrama que el Instituto Electoral de Guerrero o Michoacán; por lo tanto considero pertinente emitir las siguientes:

## PROPUESTAS

Que en la Ley General de Procedimientos Electorales se contemplen como permanentes a los órganos electorales máximos de dirección de las entidades federativas, integrados por consejeros y representantes de partidos políticos, dotándolos de autonomía de decisión, tomando en cuenta que los Consejos Generales en materia electoral del ámbito local, son los órganos superiores de dirección, responsables de vigilar el cumplimiento permanente de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral y en el *inter* de los procesos electorales locales, deben atender diversos aspectos permanentes inherentes al sistema político-electoral de cada entidad federativa, considerándose necesaria la existencia de un órgano superior de dirección permanente que tome decisiones de manera colegiada.

Asimismo, se propone conservar la estructura operativa con la que funcionan actualmente cada uno de los organismos electorales de las entidades federativas, atendiendo a los planteamientos antes vertidos. Es conveniente subrayar la responsabilidad de todos los que estamos involucrados en actividades político-electorales, para contribuir en la construcción de esta Ley General en Materia Electoral, en bien del fortalecimiento de nuestra democracia.



# Competencia federal y estatal; la convivencia de dos órdenes normativos

Álvaro Martínez Silva\*

Iniciamos con la reseña de la perspectiva del tema. En la nueva legislación electoral, como la han manejado los integrantes del Congreso de la Unión, no existe la competencia en la instrumentación de comicios electorales. Lo que prevalece es la existencia de dos niveles de gobierno con la función estatal de organizar las elecciones en los términos que establece la Constitución, con un electorado y un objetivo común, que es la elección de candidatos a puestos de elección popular federal y estatal. Para cumplir con este propósito, harán uso de procedimientos, herramientas o instrumentos distintos que no se contraponen, simplemente cambian en la manera en que el personal aplica los conocimientos, y sus habilidades y actitudes, durante la preparación de la jornada electoral.

La disensión de los órganos electorales en las entidades, queda desmantelada al abordarse con absoluta claridad y precisión las facultades y atribuciones de ambos organismos, cuando las elecciones son concurrentes, federales y estatales.

Si revisamos las atribuciones que aparecen en el dictamen que nos entregaron, tendremos que aceptar que antes el IFE, y ahora el INE, tienen a su cargo las actividades más importantes, trascendentes y significativas del procedimiento electoral: la entrega de la credencial para votar; la elaboración del listado nominal; la ubicación de casillas; el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones

\*Maestro en Procesos e Instituciones Electorales, en el Servicio Profesional Electoral del IFE. Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local Ejecutiva del IFE, en San Luis Potosí, desde el 1 de junio de 1993 hasta el 18 de julio de 2010. Responsable de la integración de las mesas directivas de casilla en los procesos electorales de 1994, 1997, 2000, 2003, 2006 y 2009, en San Luis Potosí.

electorales; en algunos estados la insaculación de ciudadanos que son capacitados para fungir como funcionarios de casilla y la administración de los tiempos que corresponden al Estado en Radio y Televisión. Estas acciones exclusivas del INE son la materia prima e insumos esenciales para el proceso electoral.

Ahora simplemente se está institucionalizando lo que ya se instrumentaba, elevando a rango constitucional la coordinación y el apoyo que debe prevalecer entre ambos organismos electorales. En este contexto los Consejos Electorales Estatales se convierten en Institutos coadyuvantes del proceso electoral, en el ámbito de su autoridad y nivel de gobierno, con la misma importancia en que ahora lo hará el Instituto Nacional Electoral, pero no en el campo de la competitividad, sino del soporte, sustento y apoyo para la consolidación de la democracia.

Menciono esto último, porque está previsto en el dictamen de la Cámara de Diputados, que con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá: asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral, que corresponden a los órganos electorales locales, y a la inversa delegar en los órganos estatales las atribuciones a que se refiere el inciso a), del apartado B, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento. Entre las funciones señaladas en el citado apartado, se encuentra por ejemplo, la capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas.

Retrocedo ahora al inicio de los procesos electorales: la instalación de los Consejos General y Locales. En ambos casos, el mecanismo ya está contemplado en la reforma electoral y, en el caso de los organismos locales, es el INE el que designará a los integrantes de los Consejos Locales como autoridad máxima de dichos organismos. La única rivalidad que pudiera existir se dará entre los diferentes aspirantes que pretendan integrarse a dichos Consejos.

Instalados los Consejos de inmediato aprobarán la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral, al cual se sujetarán ambos órganos cuando sean elecciones federales y estatales, ya que en los demás casos, cada Consejo la elaborará, según se trate de la elección estatal o federal.

Dicha Estrategia se pone en marcha con el proceso de reclutamiento, selección, contratación y capacitación, de quienes fungirán como capacita-

dores y supervisores electorales en el proceso de capacitación y designación de los funcionarios de las mesas directivas de casilla. En este punto habrá que dejar muy claro en las leyes secundarias, si la capacitación electoral, ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas es facultad exclusiva del INE, porque en el dictamen solo aparece como atribución en los procesos electorales federales y locales, y en las demás elecciones no aparece.

Por la experiencia obtenida en materia de elecciones concurrentes, ojalá que esta reglamentación persista en las leyes secundarias, ya que se asegura el éxito de la organización de elecciones, siempre procurando como lo hicimos en San Luis Potosí, que estas actividades se desarrollen de manera totalmente coordinada entre ambos órganos electorales, sin dar paso a la disputa de haber quien lo hace mejor, o del abuso de poder.

Para el proceso de reclutamiento de capacitadores, capacitación de funcionarios, ubicación de casillas, etcétera, se requiere de un manual para el reclutamiento, selección, contratación y capacitación de capacitadores y supervisores, del programa de capacitación electoral e integración de mesas directivas de casilla, de rotafolios, manual del funcionario de casilla, publicación de encartes, hoja de datos, carta notificación, nombramientos, así como la elaboración de prendas de identificación, del manual de asistencia electoral y del programa donde se establezcan los mecanismos de coordinación entre los diferentes programas e instituciones, etcétera.

Como se podrá constatar estas tareas que son la plataforma para emprender los preparativos de la jornada electoral, de ninguna manera rivalizan, al contrario este material normativo y didáctico debe ser elaborado en un entorno de colaboración y apoyo entre ambos organismos.

En este contexto normativo de la preparación de la jornada electoral, se presentan algunas disyuntivas en cuanto al orden de prelación en la entrega de cartas notificación al ciudadano insaculado, a la manera en que son seleccionados y a la aplicación de técnicas de capacitación y simulacros electorales. Este cúmulo de actividades de ninguna manera altera o modifica el propósito final de la elección y de implementarlas de manera transparente, certera y legal. Son políticas que no se oponen y se aplican de acuerdo a las reglas, normas y procedimientos de cada organismo electoral.

El día de la jornada electoral ambas organizaciones en su Estrategia de Capacitación, tienen bien definido la mecánica de la instalación de las casillas, el control en el avance de la votación, los lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, así como en la realización de los escrutinios y cómputos el día de la jornada electoral y en el seno de los Consejos, en los términos que señale tanto la Ley Federal como la Estatal. Nuevamente se podrá comprobar que lejos de contraponer el trabajo realizado por cada institución, se requiere de mucho acoplamiento y buena voluntad para sacar adelante los comicios.

Por lo que toca al registro de candidatos, a la ejecución de precampañas y campañas, a los derechos y acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos, a la fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, a la declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, al cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, a la declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones locales y al cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo, todas estas actividades están sustentadas en las respectivas Leyes electorales, Federal y Estatales, y no les resta poder a los Institutos Estatales Electorales.

En este recorrido extra rápido y sucinto del desarrollo del proceso electoral, no vislumbro la más mínima posibilidad de que el Instituto Nacional Electoral compita en una lucha de poder político con los Consejos Estatales Electorales, al tratar de quitarles autonomía y “agandallarse” los procesos electorales locales. Lo que ha lastimado a las instancias locales, es la decisión de darle al INE la atribución de nombrar a los integrantes de los Consejos Locales, sin embargo el hecho de transparentar la elección de dichos funcionarios, dejando de lado los intereses partidistas, y ser seleccionados por su perfil académico y laboral electoral, nos permitirá avanzar más rápido en la recuperación de la confianza ciudadana.

Después de transitar dieciocho años en el Servicio Profesional Electoral del IFE, y constatar el impulso de la consolidación del sistema electoral con profundas repercusiones en la transformación de la vida política de los mexicanos, sentí que la falta de credibilidad y confianza en el IFE, surgió cuando los ciudadanos electos como Consejeros Electorales, se distin-

guían por un perfil partidista difícil de ocultar: eran asesores o colaboradores de algún connotado líder político. Por eso estoy convencido de que es una buena decisión, al ser un procedimiento que ha dado buenos resultados en el funcionamiento de los Consejos Locales del IFE, pues son designados de la misma manera.

Me queda perfectamente claro, que las reformas aprobadas, nos ayudarán a consolidar lo hasta ahora logrado por el IFE en materia de organización de elecciones, que en opinión del suscrito es la joya de la democracia, por eso coincido con lo expresado por José Ortega y Gasset, en su libro "La Rebelión de las Masas", hace ya más de medio siglo, "La salud de las democracias, cualquiera que sea su tipo y grado, depende de un miserable detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario... Sin el apoyo del auténtico sufragio, las instituciones democráticas están en el aire". Para lograr esta salud, se tiene que manejar muy adecuadamente las leyes secundarias y en su implementación sugeriría tres políticas prioritarias:

Que en el proceso de elaboración de las atribuciones de los órganos electorales federal y locales, se deje abierta la posibilidad de que la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral, pueda descansar en un proceso electoral que aterrice con la instalación de una casilla, con una mesa directiva, en el mismo lugar el día de la jornada electoral, conformadas por un cuerpo de capacitadores-asistentes, capitalizando la enorme experiencia que el IFE ha tenido en este renglón, y por el ahorro de recursos que esto conlleva.

Que se respete muy puntualmente la mecánica de elección de los Consejeros Electorales propuesta en el dictamen, para evitar que los mismos sean etiquetados con algún partido político. Si no se cuida este aspecto, será en vano el pensar en recuperar la confianza de la población.

Que se sacrifique el deseo de ayudar a personas conocidas o familiares en la estructura del INE, poniendo en los órganos ejecutivos y técnicos a funcionarios con nula o poca experiencia en materia de elecciones concurrentes.

La reforma político electoral propuesta, si no se instrumenta con los profesionales adecuados en sus diferentes niveles, tendrá pocas posibilidades de pasar a la historia como la mejor de los últimos tiempos.

# Medios de control constitucional y legal ante el tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández\*

Es de rigor agradecer a los partidos políticos Partido del Trabajo y Movimiento Ciudadano por la oportunidad que se nos brinda a los ciudadanos interesados en el estudio de los asuntos electorales y, particularmente, de la reforma político-electoral 2014, para participar en este foro de reflexión y análisis.

Entro directamente en materia.

Me referiré a los medios de control constitucional y legal que se presentan ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es decir, a los que tienen base constitucional en el artículo 99 y son regulados por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con la posible excepción, desde luego, del recurso de revisión que hasta ahora correspondió resolver al Instituto Federal Electoral y, en lo sucesivo, seguramente al Instituto Nacional Electoral.

Solo por memoria cabe recordar que la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, procedente apenas a partir de las reformas de 1996, se ejerce ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y es regulada conforme a lo dispuesto por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

Sirva este acotamiento también para señalar, por si fuera necesario, que el Instituto Nacional Electoral, al igual que el Instituto Federal Electoral, es un tribunal administrativo de primera instancia. Razón más que suficiente, por cierto, para que los integrantes de su Consejo General sean abogados.

\*Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Sirva igualmente para señalar, porque me parece indispensable, que en virtud de lo dispuesto en el artículo primero constitucional párrafos segundo y tercero, el artículo 133 constitucional, así como en los criterios emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir del cumplimiento en el ámbito judicial federal mexicano de la sentencia del Caso Radilla —expediente varios 912/2010, y contradicción de tesis 293/2011 y su engrose que todos esperamos, entre otros—, recordar, reiterar, que desde que de manera expresa, por sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, existe en México un control difuso de la constitucionalidad y de la convencionalidad, todos los juzgados y tribunales nacionales han sido convertidos en tribunales constitucionales y convencionales, es decir, que son responsables, más aún, tienen la obligación expresa, conforme a lo dispuesto por el artículo primero constitucional párrafo tercero, todas las autoridades públicas en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de garantizar los derechos humanos.

Esto significa, en otras palabras, que el Instituto Nacional Electoral, igual que antes el Instituto Federal Electoral, son tribunales que tienen la obligación de ejercer un control difuso de la constitucionalidad y de la convencionalidad en los asuntos de su competencia.

Sin embargo, reitero, me referiré solamente a los medios de control constitucional y legal, en la forma como tradicionalmente han sido considerados los medios de impugnación en materia electoral, es decir, solo a los que resuelve el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Regreso por lo tanto a la reforma constitucional promulgada el viernes pasado.

La nueva fracción IX del artículo 99 establece que corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la Constitución y la ley:

IX. “Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política y electoral así como a la realización de actos anticipados de precampaña o campaña e imponer las sanciones que correspondan”.

Solo por exhaustividad en el análisis valdría la pena interrogarse si esta adición era necesaria a la luz de lo dispuesto en la ya desde antes vigente fracción VIII, misma que sigue siendo fracción VIII, solo que con la modificación de IFE a INE. La fracción dice así:

VIII. “La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes”.

La explicación de la nueva fracción IX, se encuentra en el Apartado D de la Base III del artículo 41 constitucional cuyo texto anterior a la reforma constitucional en comento decía así:

“Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones de Radio y Televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley”.

Después de la reforma constitucional, según el Apartado D de la misma Base III del artículo 41 constitucional ahora dice así:

“El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta Base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en Radio y Televisión, de conformidad con lo que disponga la ley”.

Lo anterior significa que, al menos en lo que se refiere a las violaciones a lo previsto en la base III del artículo 41 constitucional, el Instituto Nacional Electoral deja de ser tribunal administrativo de primera instancia para convertirse solo en un auxiliar del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para cuyas resoluciones intervendrá en la etapa de investigación de las eventuales infracciones y podrá, incluso, imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en Radio y Televisión. Pero ya no resolverá, ahora solamente es el Tribunal Electoral el que habrá de resolver, de manera definitiva e inatacable, dice la Constitución.

Cabe reiterar, como ya lo señalé antes, que las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al igual que las de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde que México firmó la Convención Americana de Derechos Humanos y aceptó la jurisdicción internacional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en lo que



corresponde a violaciones de derechos humanos, sus resoluciones son revisables por un tribunal internacional.

Esto en virtud del control difuso de la convencionalidad en materia de derechos humanos a cargo de los tribunales nacionales, incluidos el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y del correspondiente control concentrado de la convencionalidad a cargo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Dejo los derechos humanos y regreso a lo estrictamente electoral, en el sentido tradicional. Aunque siempre me parece oportuno recordar que durante más de 100 años los derechos político-electorales, por decisión jurisprudencial, no fueron considerados derechos humanos, ni garantías individuales, como se les llamaba entonces, en nuestro país. Ciertamente México suscribió tratados internacionales de derechos humanos en los que los derechos político-electorales eran expresamente reconocidos como derechos humanos, pero en nuestro país no hubo, en rigor hasta 1996, procedimientos de defensa constitucional de nuestros derechos político-electorales. Cierro aquí este comentario marginal al tema central de mi exposición pero nunca marginal a la protección constitucional de los derechos humanos y de los derechos político-electorales.

Me refiero ahora a las nuevas causales de nulidad establecidas en los tres párrafos y tres incisos adicionados a la base VI del artículo 41 constitucional, cuyo texto es el siguiente:

“La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

- a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado.
- b) Se compre cobertura informativa o tiempos en Radio y Televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley.
- c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia

entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada”.

Bueno, la sanción es aplicada al candidato, no al partido. Explicable en el caso de los candidatos independientes, pero no en el caso de los candidatos de un partido o de una coalición, los cuales podrán volver a participar aunque con otro candidato o candidatos, salvo lo que diga la jurisprudencia.

Es oportuno recordar aquí que en la reforma constitucional de 2007 —en la del 13 de noviembre, no en la del 27 de agosto— se adicionó el artículo 99 para precisar que “Las Salas Superior y regionales del Tribunal solo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes”. De acuerdo con la topografía constitucional tal vez hubiese sido mejor lugar para regular las nuevas nulidades previstas ahora en la Constitución, precisamente este artículo 99. Sin embargo, hay que conceder que los dos párrafos iniciales de esta base VI del 41, se refieren ambos al sistema de medios de impugnación.

Empiezo a concluir señalando que a lo dispuesto en la base VI no le es aplicable la nueva disposición constitucional que restringe al Instituto a intervenir solo en la etapa de investigación. Para los asuntos contenciosos que pudieran surgir de lo establecido en las demás bases del 41 constitucional, el Instituto seguirá siendo un tribunal administrativo electoral de primera instancia, cuyos actos serán revisables por el Tribunal Electoral.

Una mención final al artículo segundo transitorio, en el que se prevé la expedición de tres nuevos ordenamientos: una ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales, una ley general que regule los procedimientos electorales y una ley general en materia de delitos electorales; cuyo contenido mínimo de las dos primeras leyes generales es señalado en dicho transitorio, aunque tal vez debió haber quedado en el articulado de la Constitución.

Los nueve incisos que regulan el contenido mínimo de la ley general que regule los procedimientos electorales hacen suponer que se refiere este ordenamiento al proceso electoral, aunque no deja de hablar de propaganda electoral y de procedimientos electorales. De cualquier forma, me parece que el actual Libro Séptimo del Código Federal de Instituciones

y Procedimientos Electorales, “De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno”, es el que habría de regular la intervención del Instituto en la etapa de investigación que en lo sucesivo habrá de corresponderle en el derecho administrativo sancionador electoral, aunque este Libro se traslade del Cofipe a la Ley General o a otro ordenamiento aún por conocer.

No puedo terminar esta contribución personal dedicada a la reflexión y análisis que se propician mediante este foro, sin dejar de mencionar la dificultad, el reto que para los poderes públicos nacionales tiene la regulación del control difuso de la constitucionalidad y de la convencionalidad. Es un asunto reciente en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que empiezan a aplicar los tribunales del país y las demás autoridades públicas, pero no es un asunto nuevo en la doctrina constitucional mexicana. Don Antonio Martínez Báez y los maestros Gabino Fraga y Héctor Fix Zamudio, desde hace mucho tiempo se ocuparon del control difuso.

Esta regulación secundaria de las diferentes reformas constitucionales que ahora corresponde a ambas Cámaras del Congreso de la Unión, es una buena oportunidad para abordar el tema e intentar una regulación legislativa inicial del control difuso de la constitucionalidad y de la convencionalidad, más que nada como un ejercicio legislativo pedagógico en beneficio de los usuarios de la Constitución, de la ley y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, que somos todos nosotros.

# Distribución de competencias para evitar conflictos en los ámbitos federal y estatal

Ignacio Ernesto Galindo Diego\*

## PRESENTACIÓN

La diversidad que en materia electoral existe entre las diversas legislaciones estatales, genera problemas complejos que deberán ser resueltos en el breve tiempo que se dispone para emitir la legislación secundaria, prevista en los artículos transitorios contenidos en la reforma político-electoral recientemente aprobada por el Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas estatales

Consciente de la importancia que reviste para el avance de la vida democrática del país la promulgación oportuna de las leyes que permitan la creación de un marco legal acorde con la vida democrática a la que todos aspiramos, se agradece profundamente la oportunidad que ofrece la invitación participar en este foro.

Por tal motivo en estas líneas se sugieren, en forma sucinta, algunas ideas en torno a la atribución de competencias y funciones que en materia electoral deban ser distribuidas entre los órganos electorales estatales y federal, mismas que puedan propiciar una mejor organización de los procesos electivos, en los que se respete la soberanía de los estados considerada en el marco del pacto federal y previsto por la Constitución Política que rige la vida institucional de la República Mexicana.

Conforme lo previsto en la Constitución Federal, el régimen de gobierno adoptado por nuestro país es el de una República democrática, representativa y federal, en la que el pueblo ejerce su soberanía a través de sus

\* Licenciado en Derecho, Facultad de Derecho (UNAM). Coordinador Distrital de la Dirección Distrital XXXV del Instituto Electoral del Distrito Federal.

gobernantes electos mediante el voto popular libre, secreto y directo, además de la conformación que para su gobierno democrático ha adoptado la nación, es el de un régimen federal en el cual los estados soberanos ceden una parte de su soberanía a la federación a través de un pacto que exige la existencia de un gobierno de federal, mismo que ejercen los poderes de la Unión, al tiempo que las entidades federativas también requieren de un gobierno respecto de aquella parte de soberanía que no ha sido cedida a la Federación.

Con base en la teoría de la división de poderes asumida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el orden federal así como en las de las entidades federativas, el gobierno se ejerce a través de tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, poderes que en caso del Ejecutivo y Legislativo son desempeñados por funcionarios que acceden al cargo mediante el voto popular; el Poder Ejecutivo es unipersonal, en tanto que el Poder Legislativo se ejerce en forma colegiada.

De acuerdo a lo anterior, se elige a un Presidente de la República que ejercer el Poder Ejecutivo Federal, un Congreso de la Unión por una Cámara de Diputados con quinientos integrantes y una Cámara de Senadores integrada con ciento veintiocho representantes, corresponde a este Poder expedir las leyes de carácter federal; y el Poder Judicial lo ejerce la Suprema Corte de Justicia de la Unión con 11 integrantes que, a través de tribunales federales unitarios y de circuito y de juzgados de distrito se encarga de aplicar las leyes que rigen en el ámbito federal, además de ejercer el control constitucional de todos los actos de gobierno incluidos los de carácter local, conforme lo previsto en la Constitución.

Cabe señalar que los integrantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la federación y de los Estados que la integran, son designados mediante el sufragio popular; para eso existen órganos de gobierno encargados de llevar a cabo los procedimientos electorales necesarios para elegir a los integrantes de dichos poderes; es así que en la reforma constitucional recientemente aprobada por el Constituyente Permanente se previó la conformación de un órgano federal encargado de llevar a cabo los procesos electorales federales y locales.

Y se previó, para la elección de los poderes estatales, la creación de organismos electorales locales cuya conformación estará a cargo del órgano federal electoral, es por ello que ante la coexistencia de órganos electo-

rales federales y locales habrá que distribuir las competencias correspondientes puesto que, como órganos electorales distintos, habrán de realizar funciones distintas aún y cuando dichas funciones sean similares.

La distribución de competencias entre los dos tipos de organismos electorales tendrá que ser precisada con claridad en las leyes secundarias que apruebe el Congreso de la Unión en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional, con el propósito de evitar confusión de funciones y atribuciones que pudieran dar lugar a conflictos interinstitucionales, en detrimento de los procesos electorales que en su oportunidad se realicen.

Las leyes electorales que rigen las elecciones de gobernadores de los estados, diputados locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; así como las normas que regulan los procesos electorales para elegir ayuntamientos o en el caso del Distrito Federal, jefes delegacionales, presentan un mosaico de disposiciones legales acordes con las condiciones sociopolíticas prevalecientes en cada entidad, situación que da lugar a la diversidad de legislaciones.

La reforma político-electoral recientemente aprobada contempla la distribución de competencias entre órganos federales y locales. Una correcta organización de los procesos electorales permitirá la conformación de gobiernos, congresos y ayuntamientos en forma adecuada, las reglas que establezcan la distribución de competencias entre los órganos electorales deberán ser claras y precisas, para que fortalezcan la democracia y contribuyan a una vida institucional próspera y pacífica, por lo cual expongo:

## ANTECEDENTES

a) No hay un piso parejo que rija en todas las estructuras de los órganos electorales de las entidades federativas.

b) Para garantizar que se cumpla con el principio del profesionalismo en el cumplimiento de sus funciones, al igual que el IFE, solo el Distrito Federal cuenta con estructura territorial permanente que cubre todo el ámbito territorial de la entidad; en las demás entidades federativas existe un Servicio Profesional Electoral conformado con algunos funcionarios que colaboran permanentemente en las áreas centrales del órgano estatal. Consecuentemente el peso total de las elecciones en los ámbitos territoria-

les distritales y municipales recae en personal eventual que temporalmente se contrata para cada proceso, con los riesgos inherentes que implica la contratación de personal eventual.

Sin embargo, un Servicio Profesional limitado, puede no garantizar plenamente que se cumpla con el principio del profesionalismo establecido por el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Habrá que valorar si se establece este modelo obligatorio para todas las entidades, dado que tendría un impacto presupuestal considerable en el costo de las elecciones.

c) Por otra parte, en todas las entidades federativas para cada proceso electoral se consideran tres etapas principales: preparación de la jornada, jornada electoral y cómputo de la elección y resultados; los procedimientos que utilizan en las entidades por lo general son disímbolos.

Las fechas para instalar los órganos electorales estatales son diversas, que varían en la prelación que deben tener respecto a la fecha en que deban realizarse las elecciones, no obstante para ese momento ya deben tener previsto quiénes integrarán los órganos distritales y municipales correspondientes, procedimiento que realizan en el ámbito administrativo sin tomar en consideración a los demás integrantes de los propios órganos electorales.

d) La legislación electoral vigente en los estados en varias ocasiones contiene disposiciones legales que remiten a otro tipo de ordenamientos, como pueden ser las leyes municipales de la entidad, la legislación federal mediante la que se deleguen facultades a los órganos estatales deberá tener un marco regulatorio general que no atente en contra del régimen municipal de cada estado.

e) En el Distrito Federal y en el IFE, los funcionarios para integrar las mesas directivas de casilla son designados y capacitados mediante una doble insaculación, en la primera se sortea el mes del año de nacimiento de los ciudadanos, momento a partir del cual inicia la etapa de capacitación, previa la localización de los ciudadanos en su domicilio se determina si el ciudadano es apto y quiere participar el día de la jornada como funcionario de mesa de casilla y en su caso capacitarlo, una vez que los ciudadanos aptos e interesados en participar y capacitados, se lleva a cabo una segunda insaculación en la que se sortea la letra inicial del apellido a partir de la cual debe iniciarse la designación de los funcionarios, tomando en cuenta su escolaridad.

Este procedimiento garantiza la imparcialidad de los funcionarios que integrarán las mesas directivas de casilla, cabe mencionar que estará presente el riesgo de que partidos políticos pretendan cooptar a los ciudadanos capacitados por los órganos electorales a fin de que actúen como sus representantes, convencidos de que percibirán un ingreso al asumir el cargo de representantes, ingreso que no perciben como funcionario de la mesa.

Posiblemente este modelo paradigmático se sigue en otras entidades, si no es que en todas y podría ser incluido como modelo obligatorio para la designación de funcionarios de mesa directiva de casilla en la legislación secundaria que el Congreso de la Unión expida.

f) Muchas disposiciones contenidas en las legislaciones locales se asemejan a lo previsto en la legislación federal, por ejemplo las relativas a tipo de casillas, determinación de espacios electorales, mínimo y máximo de electores por sección electoral y algunas otras facultades que deben ser indelegables, aunque deberá preverse un marco de colaboración entre los órganos federales y estatales en lo que respecta a la conformación de las secciones electorales.

g) Para reducir costos y dar mayor certeza y credibilidad a los procesos electorales han previsto la utilización de instrumentos electrónicos e informáticos en algunas etapas del proceso, incluso el voto remoto por Internet, debe contemplarse la posibilidad de facultar a los órganos electorales locales para que en algunos casos puedan implementar el uso de estas tecnologías.

h) Respecto a lo previsto en punto 5 del inciso a, apartado B, del artículo 41 de la Constitución, debe precisarse que son elementos de naturaleza diversa y corresponden a distintas etapas del proceso electoral, unas pertenecen a la etapa de preparación de la jornada, otras responden a la etapa de resultados. Se considera que deben requerir tratamiento diverso como se propone en el capítulo siguiente.

## PROPUESTAS

1. Se propone que se deleguen a los órganos locales las facultades de organización, aunque en caso de elecciones coincidentes, los órganos distri-



tales de nivel federal, estatal y municipal podrán convenir su ubicación en un mismo lugar para evitar el traslado de los electores de un lugar a otro, cabe advertir que por lo regular la ciudadanía está acostumbrada a acudir a un mismo lugar para los diversos procesos electorales que a través del tiempo se desarrollan.

2. Las normas que se expidan establecerán lineamientos generales sin pretender regular aspectos específicos que podrían impedir su funcionalidad, los lineamientos que se aprueben obligarán a las legislaturas locales a adecuar su normatividad a la legislación federal que resulte aplicable.

3. La organización municipal en cada entidad está sujeta al marco legal establecido por el artículo 115 de la Constitución, no obstante la organización municipal de las distintas entidades no es uniforme, lo que impide una legislación uniforme para toda la República la delegación de facultades, en su caso debe ser bajo reglas genéricas para que no generen conflictos con la legislación municipal.

4. En lo que se refiere a padrón electoral, expedición de listas nominales, credencial electoral, así como las relativas a la distribución distrital en secciones electorales, deben quedar reservadas al órgano electoral central, no obstante los órganos locales deberán tener un área de colaboración registral, ya que éstos mantienen contacto más directo con los problemas que pudieran presentarse en esta materia; empero, los órganos locales carecen de elementos técnicos y económicos suficientes para llevar a cabo esta tarea.

La distribución territorial seccional local y federal deben ser coincidentes, la credencial para votar está vinculada con la sección a la que pertenece el elector, por su costo no puede ser instrumentada por los órganos electorales locales, motivo por el cual las listas nominales para la jornada electoral en las elecciones locales debe ser elaborada por el órgano electoral federal.

5. Los órganos estatales electorales deben ser facultados para el registro de partidos y agrupaciones políticas locales y proveer sobre la pérdida de los registros otorgados, para otorgar financiamiento y prerrogativas, previendo que en materia Radio y Televisión las prerrogativas serán otorgadas en la manera y términos que establezcan el órgano electoral federal y las leyes de la materia.

6. El registro de candidatos a gobernador, diputados locales y ayuntamientos deberá ser facultad de los consejos y órganos electorales locales y municipales, deberán delegarse dichas facultades, aunque la Constitución establece bases generales para la organización política de las entidades federativas, las diversidades contenidas en sus constituciones y legislaciones impiden la elaboración de un ordenamiento general que resulte aplicable.

7. La regulación de las campañas y precampañas que se lleven a cabo en las entidades federativas, debe corresponder a los órganos electorales locales, debiendo precisarse, al delegar facultades, que en todo tiempo tengan presente lo dispuesto en el último párrafo del apartado A y en todo lo establecido en el Apartado B de la base III del artículo 41 constitucional, disposiciones que también deberán tenerse presentes cuando en la legislación secundaria que en su caso se apruebe, delegue estas facultades a los órganos electorales locales.

8. El párrafo final del apartado B de la fracción V del artículo 41 constitucional, establece que el Instituto Nacional Electoral podrá delegar a los órganos estatales la función de fiscalización, facultad que necesariamente deberá ser delegada dado que, para llevar a cabo dicha actividad en la totalidad del territorio nacional, tendría requerimientos de personal y fiscalizadores en gran escala, dificultando su debido control, razón por la cual, se estima que esta función sí debe ser asignada a los órganos electorales estatales, estableciendo claramente los términos conforme a los cuales el INE delegará esta función.

9. Para concluir, por razones de espacio, de manera conjunta se enuncian brevemente algunos temas que, se estima, deberán ser debidamente atendidos por el legislador federal con el propósito de alcanzar una mejor distribución de competencias y funciones que podrán ser conferidas a los órganos electorales locales por parte del Instituto Nacional Electoral, a saber:

- a) Los órganos electorales locales deberán contar con facultades para conformar sus órganos internos de dirección a efecto de que pueda cumplir adecuadamente con los fines, funciones y atribuciones que les correspondan.

b) La celebración de cómputos y resultados electorales en la manera y términos que se establezcan en la legislación aplicable; en caso de que se declare nula una elección deberán expedir la convocatoria correspondiente para la celebración de la elección extraordinaria.

Finalmente y para concluir, se estima que la legislación secundaria que en su oportunidad sea expedida por el Congreso de la Unión, deberá ser clara y precisa, para evitar en la medida de lo posible, que la legislación tenga que ser reformada en el corto plazo ante conflictos que puedan derivar de la confusión de competencias o de la interpretación de la ley, se debe tener presente que la propia Constitución estipula que las reformas electorales no podrán ser aplicadas por los órganos electorales antes de que haya transcurrido un plazo no menor a noventa días naturales contados a partir de la fecha de promulgación de las reformas.

# Competencia federal y estatal en la organización de las elecciones locales

Mario García Alcalá\*

Dentro de la reforma constitucional al artículo 41, apartado B, se establece en la fracción V. "La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece la Constitución".

Y luego el citado apartado B, precisa: corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que se establece en esta Constitución para los procesos electorales federales y locales: La capacitación electoral, la ubicación de casillas y la designación de funcionarios de sus mesas directivas.

La reforma refiere que el Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.

Luego, el proyecto de reforma en el apartado C establece: en las entidades federativas, las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos.
2. Educación cívica.
3. Preparación de la jornada electoral.
4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales.
5. Escrutinios y cómputos en los términos que señala la ley.

\*Licenciado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara. Maestría en Derecho en la Universidad de Guadalajara. Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica, Junta Distrital 07 del Instituto Federal Electoral en Jalisco.

6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales.
7. Cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo.
8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el apartado anterior.
9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local
10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral.
11. Las que determine la ley.

En estas atribuciones no están contemplados: la capacitación electoral, la ubicación de casillas y la designación de funcionarios de sus mesas directivas.

En el mismo proyecto de reforma, en el artículo octavo transitorio se establece:

Octavo.- Una vez integrado el Instituto Nacional Electoral y a partir de que entren en vigor las normas previstas en el transitorio segundo anterior, las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en los procesos electorales locales, se entenderán delegadas a los organismos públicos locales.

En este caso, el Instituto Nacional Electoral podrá reasumir dichas funciones, por mayoría del Consejo General. La delegación y reasunción posteriores de estas atribuciones se someterá a lo dispuesto en la base V, apartado C del artículo 41 de esta Constitución.

En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos (consejeros) del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

- 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 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.

- c) Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales (Consejo) en los términos de esta Constitución.

De la lectura anterior se desprende:

Que en primer lugar, la facultad de la capacitación electoral, la ubicación de casillas y la designación de funcionarios de sus mesas directivas corresponden al INE. Pero luego el artículo octavo transitorio señala que una vez integrado el Instituto Nacional Electoral y a partir de que entren en vigor las normas previstas en el Transitorio Segundo, las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en los procesos electorales locales, se entenderán delegadas a los organismos públicos locales. Lo cual resulta contradictorio con lo anterior.

Y luego teniendo el INE dicha facultad se vuelve a señalar que este último podrá reasumir dichas funciones, por mayoría del Consejo General. Lo cual por repetitivo resulta innecesario.

En mi punto de vista debería ser más simplificada la normatividad, sin ese ir y devenir de atribuciones cual juego de “ping pong”.

Así, de este proyecto de reforma se infieren las siguientes interrogantes:

¿Con la facultad de asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales, serían desplazados los empleados que realicen la coordinación de la capacitación electoral e integración de mesas directivas de casilla? Puesto que la reforma solo establece la remoción de los consejeros (órgano superior de dirección) no de otro personal.

Las experiencias de las elecciones coincidentes al menos en el estado de Jalisco, han propiciado que cada órgano electoral ejerza sus funciones de forma independiente uno del otro, de entre ellas el contratar a su personal temporal (supervisor electoral y capacitador asistente electoral) para capacitarlo y que éste sea el responsable de acudir a los domicilios del ciudadano para hacer llegar la carta invitación e invitarlo a participar como funcionario de casilla, siendo estas las llamadas casillas espejo, donde

cada órgano establece sus propias casillas aunque estas estén en el mismo lugar.

También cuando se llega a un punto del proceso de integración de mesas directivas de casilla donde los plazos legales expiran, el asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales, podrán propiciar una mala imagen del INE, puesto que se le responsabilizaría de los malos resultados, en su caso de un trabajo deficiente del órgano local. Desde luego me refiero al proceso de integración de mesas directivas de casilla.

Por ello la propuesta que se formula en este documento consiste en simplificar las leyes secundarias para que queden claras las facultades de cada órgano, sin ese ir y devenir de atribuciones como está redactada la reforma.

*Por lo tanto la propuesta sería la siguiente:*

La inclusión en el apartado C del punto 3. Las facultades de la capacitación electoral, la ubicación de casillas y la designación de funcionarios de sus mesas directivas. Para quedar como sigue:

Apartado C.- En las entidades federativas, las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos.
2. Educación cívica.
3. Preparación de la jornada electoral; la capacitación electoral y la ubicación de casillas y la designación de funcionarios de sus mesas directivas.
4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales
5. Escrutinios y cómputos en los términos que señala la ley.
6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales.
7. Cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo.
8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el apartado anterior.
9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local.

10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral.

11. Las que determine la ley.

Para el caso previsto de que el Instituto Nacional Electoral pueda reasumir dichas funciones por mayoría del Consejo General, para que las ejecute el INE, en la ley secundaria se establezca una fecha límite para llevar a cabo el ejercicio de esta atribución, considerando los plazos del proceso de integración de mesas directivas de casilla o estableciendo la diferenciación de las etapas del proceso electoral principalmente de preparación de la elección.

La cual, dentro de la legislación vigente en materia federal, Cofipe, se ejecuta con la primera sesión que realiza el Consejo General durante la primera semana del mes de octubre del año previo al que deban realizarse las elecciones federales ordinarias y concluye al realizarse la jornada electoral (primer domingo de julio del año de la elección).

También es importante señalar que las etapas más importantes y álgidas de esta, corren a partir de la primera insaculación (1 al 20 de marzo), primera capacitación (21 de marzo al 30 de abril), segunda insaculación (a más tardar el 14 de mayo), segunda capacitación (de mayo a un día antes de la jornada electoral) y entrega de nombramientos (hasta antes de la jornada electoral).

Y, como he asentado, cada etapa es única e irrepetible con plazos muy cortos y definitivos, dentro de los cuales se deben realizar las tareas con eficacia y sin errores y me parece muy simplista que se hable de asumir o reasumir facultades con plazos expirados y actividades no ejecutadas por un órgano local como para aceptar errores e incompetencias ajenas, en deterioro de la imagen del nuevo Instituto Nacional Electoral.



# Pueblos indígenas y reforma electoral, ¿los excluidos de siempre? El régimen de sistemas normativos internos

Víctor Leonel Juan Martínez\*

Hace algunos lustros un debate importante en México era, al tiempo de democratizar la vida pública, cómo hacer realidad un federalismo que no solo cumpliera con la premisa de “tanto gobierno local y municipal como sea posible y solo el gobierno estatal y federal que sea necesario”. Aunado a esta intención de recuperar para las comunidades, las regiones y la ciudadanía la agenda de lo público, se acentuaba también con la preocupación de que en este tránsito, se podría fortalecer a la nación multicultural, rica en diversidad que es nuestro país.

Las importantes luchas que entre la década de los 80 y 90 diera el movimiento indígena en México, cuyo corolario fue el surgimiento del EZLN demandaban no solo la implementación de políticas sociales, sino básicamente un rediseño institucional que atendiera esa pluralidad cultural. La presencia de los pueblos indígenas en México es no solo innegable, sino sustento de nuestra riqueza cultural.

En 2004, finalmente se dio una parte de la respuesta constitucional demandada. Pese a las insuficiencias y lagunas existentes, es claro que el artículo 2º. Constitucional fija un marco fundamental para el reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Ahí, apelando precisamente al federalismo se deja a las entidades federativas la

\*Consejero del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Presidente de la Comisión Permanente de Sistemas Normativos Internos. Candidato a doctor en Desarrollo Rural por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Licenciado en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO). Investigador independiente y en proyectos del Centro de Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-DF) y el Instituto de Investigaciones Sociológicas de la UABJO (IISUABJO). Ha sido catedrático de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UABJO, así como de distintos cursos de diversos centros académicos.

concreción legislativa y la atención puntual en el contexto de la presencia de los pueblos indígenas en ellas.

Sin embargo, en la discusión de la actual reforma en materia político-electoral se ha olvidado esta situación. Y el marco constitucional es claro: México tiene un sistema electoral dual:

1. Por un lado el régimen de la democracia representativa, basada en la democracia liberal y en el que, hasta ahora los partidos políticos habían contado con el monopolio para el acceso a los puestos de representación popular (presidencias municipales, representantes legislativos estatales y federales; gobernadores y presidente de la república); algo que ha concluido, al menos en el ámbito normativo, ante el reconocimiento de las candidaturas independientes.
2. Por el otro, el que emana del derecho a la libre determinación expresada en la autonomía política para la elección de los gobiernos locales de los pueblos y comunidades indígenas mediante sus propios principios, instituciones, reglas y procedimientos: el régimen de sistemas normativos internos, que se ha popularizado como de "Usos y Costumbres".

Ambos sistemas parten de principios distintos, incluso contradictorios en algunos temas específicos. Basado el primero en la ciudadanía liberal en que el ciudadano concurre a la plaza pública en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos y con los mismos derechos y obligaciones. La preeminencia de los derechos colectivos en el caso del segundo, en tanto se concurre a la plaza pública como miembro de la comunidad, y en que el cumplimiento de obligaciones precede necesariamente al ejercicio de los derechos.

Por estas razones, ante una reforma constitucional en materia político-electoral, y cuya legislación secundaria se elaborará en las semanas subsecuentes, nos preguntamos: ¿se ha considerado la diversidad étnica y cultural de México? Tal parece que no, sino que reeditamos a un antiguo debate expresado en el Constituyente de 1857 y que Ignacio Ramírez, "El Nigromante" define con claridad: "esta Constitución está basada en una ficción: admite solo la existencia de mexicanos, hombres libres e iguales ante la ley. Gran paradoja cuando la nación se encuentra constituida mayoritariamente por hombres que se consideran indígenas y por pueblos

enteros que escapan a la autoridad del estado”.<sup>1</sup> Lo que se construyó entonces fue un marco legal y un sistema de gobierno “exótico e inapropiado para la gran masa indígena”, para ponerlo en palabras de Manuel Gamio.<sup>2</sup> Y veremos si no ocurre lo mismo en las nuevas adecuaciones legislativas.

Actualmente solo Oaxaca tiene normado en su legislación las elecciones por sistemas normativos internos para la elección de los ayuntamientos. En 417 municipios, casi tres cuartas del total de los 570 que tiene esta entidad sureña, y el 17 por ciento del total nacional, que es de 2,440, se rigen por este régimen electoral. Además, en Michoacán, por resolución del tribunal electoral del poder judicial de la federación, el municipio de Cherán, en ejercicio pleno del derecho a la libre determinación, obtuvo el reconocimiento para elegir a sus autoridades municipales mediante su SNI. En Guerrero y Puebla<sup>3</sup> hay procesos similares, solicitudes de municipios de transitar del régimen de partidos políticos al de sistemas normativos internos.

Pero la situación no concluye ahí. En miles de comunidades de distintos estados (Chiapas, Guerrero, Tlaxcala, San Luis Potosí, Puebla, entre otras), eligen mediante sus SNI a sus autoridades locales. En una decena de constituciones y legislaciones estatales, encontramos este reconocimiento expreso y la garantía de que así lo pueden realizar.

Es una realidad que no se puede soslayar, pero que no parece encontrar referente alguno en la legislación nacional en la materia. ¿Corresponderá tal responsabilidad solo a las competencias locales?

Ahora que se ha hecho la reforma político-electoral, no puede quedarse en ese plano en razón de diversas consideraciones que en seguida señalo:

- I. La integración de los órganos de gobierno de los institutos locales será determinado ahora por el Instituto Nacional Electoral. De igual manera en el caso de los magistrados de los tribunales locales por el Senado

<sup>1</sup> Francois-Xavier Guerra, *México: del antiguo régimen a la Revolución*, México, CFE, pp. 195-200, 329; y Bartolomé Clavero, *op. cit.* pp. 42-43.

<sup>2</sup> David Brading, *Manuel Gamio y el indigenismo oficial en México*, *Revista Mexicana de Sociología*, IISUNAM, núm. 2, abril-junio de 1989, México.

<sup>3</sup> Resolución SUP-JDC-1740/2012 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto a San Luis Acatlán y otros municipios del estado de Guerrero y Resolución TEEP-A-237/2013 del Tribunal Estatal Electoral de Puebla respecto al municipio de Chichiquila.

de la República. Y, en la homogeneización que se hace en las leyes, que constriñe las particularidades locales, excluye la riqueza de la diversidad. ¿Se establecerán criterios que permitan que en las entidades con una población indígena importante y con pleno ejercicio de la autonomía política se nombren consejeros con conocimientos amplios de este régimen electoral? Si hablamos casi de la quinta parte del total nacional de municipios que se rigen por SNI, se tiene contemplado ello en la constitución del Consejo General del INE?

El problema, que se enfrenta, es que en los órganos electorales los pueblos indígenas no tienen representación. La tienen los partidos políticos (con voz a través de sus representantes y con voto cuando por cuotas se reparten la integración del órgano electoral —y es una lógica que difícilmente se abstendrán de propiciar.

Además, hay una demanda creciente, legítima y que además encuentra sustento en el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de que éstos deben tener representación en los órganos de toma de decisiones como lo es el caso del poder Legislativo, electos mediante sus propias reglas y prácticas democráticas. Hay ya iniciativas diversas en la materia, tanto en las entidades de la república, como en el mismo Congreso de la Unión. Una lógica que deberá ser atendida también.

II. Y tampoco es una cuestión de votos en los consejos de los institutos electorales, es un problema del desconocimiento profundo que existe de los SNIS, la lógica que los mueve, los principios en que se sustentan. El dilema de las lentes. En la legislación nacional en materia electoral, prevalece la lente liberal para analizar, regular y evaluar a los procesos electorales. Pero ante la diversidad multicultural se requieren otras lentes: la que nos da la interculturalidad para garantizar el respeto y reconocimiento a las elecciones por SNI de pueblos y comunidades indígenas por ejemplo, pero éste no se encuentra aún plasmado en el marco normativo. La confusión sobre las autonomías comunitarias, la visión esencialista en temas de género que niegan la posibilidad de una igualdad de género de manera distinta a los parámetros liberales; el contexto socio-histórico y un largo etcétera que hay que considerar.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Víctor Leonel Juan Martínez (coord.), *El debate de las lentes. Informe de Observación Electoral en Regiones Indígenas*, PNUD, 2013.

III. Un ejemplo claro de cómo muchas de las políticas públicas y cambios normativos, producen los efectos contrarios a los objetivos buscados, al considerar al país en el mismo plano lo es la descentralización de los recursos iniciada desde hace dos décadas.

En Oaxaca una parte importante de la conflictividad municipal que se presenta deriva de que los pueblos indígenas (y la entidad misma) tienen su base de organización política y social en la comunidad; en gran parte del territorio el municipio es una figura artificial que unió a comunidades que en muchos casos no tienen ninguna relación entre sí. Así, lo que se conoce como ayuntamientos en los hechos no era sino el gobierno de la comunidad que ostentaba la categoría de cabecera municipal; y la ciudadanía de las otras comunidades tenían (tienen) garantizado su derecho a votar, ser votados y a la representación política, en la elección de sus gobiernos comunitarios (en la ley orgánica municipal es una atribución del cabildo nombrar a las autoridades auxiliares —agentes municipales—; en los hechos esto no ocurre. Así el ayuntamiento es una instancia de gobierno solo respecto a su comunidad, para el resto del municipio solo tiene un carácter de gestor administrativo. La preeminencia de las autonomías comunitarias no tuvo mayores problemas, hasta la llegada masiva de los recursos a la hacienda municipal. Las inequidades en la distribución del ejercicio, la exigencia pospuesta de establecer un cuarto nivel de gobierno y la falta de consideraciones para la distribución de los recursos al interior de los municipios han derivado en una alta conflictividad. Por supuesto hay datos duros que corroboran esta situación.<sup>5</sup>

IV. El grave riesgo de excluir, nuevamente, un tema que atañe a casi la quinta parte de los municipios de México, y todavía más, pues en legislaciones de diversas entidades, como San Luis Potosí, Tlaxcala, Chiapas, Sonora, se establece la elección por sistemas normativos a nivel comunitarios y es una experiencia vivida. Y en otros más la elección de un regidor étnico y este puede ser electo por SNI. Al menos en once entidades de la república (Puebla, Veracruz, Chiapas, Tlaxcala, San Luis Potosí, Guerrero, Sonora y Oaxaca, Nayarit, Tabasco y Campe-

<sup>5</sup> *Análisis y perspectivas de atención institucional en municipios que se rigen por sistemas normativos internos. Diagnóstico de la conflictividad electoral*, 2013, Comisión Permanente de Sistemas Normativos Internos, IIEPCO.

che) establecen expresamente la obligación del órgano electoral local de coadyuvar, vigilar o intervenir de manera diversa en las elecciones por “usos y costumbres” de autoridades municipales o comunitarias y/o de la integración de representantes de las comunidades en los ayuntamientos.

Además, en Guerrero y Puebla hay una decena de municipios que están requiriendo el cambio de régimen de partidos políticos a SNI. Y los tribunales hace ya algunos años que mandatan a que los órganos electorales locales se encarguen de coadyuvar en elecciones comunitarias para su organización o bien en establecer el proceso de mediación cuando surgen conflictos. Es entonces un tema que escapa ya de la esfera de lo local ante las nuevas disposiciones constitucionales en materia electoral.

- V. La confrontación permanente entre derechos colectivos e individuales, en estos municipios y comunidades, toman un cariz que pone en riesgo la gobernabilidad y estabilidad de municipios (y podría ocurrir que de estados). Y no hay parámetros, principios o criterios firmes en cómo atender las situaciones de conflicto que se presentan. En los tribunales, y existen diversos estudios y evaluaciones sobre sus decisiones, se hace una preponderancia de los derechos individuales, aún cuando lo que señalan los instrumentos internacionales y la teoría del derecho es que cuando existen derechos en conflicto, particularmente cuando en este caso, ambos tienen la misma jerarquía constitucional, lo que debe realizarse es una ponderación y una armonización de los mismos. Y ello pocas veces se hace.

En gran medida también porque hay una ausencia de mecanismos jurisdiccionales cuando existan inconformidades con el procedimiento, las reglas o los resultados de los comicios por SNI. De ahí que el tribunal federal tenga que echar mano de los Juicios de Protección para la Defensa de los Derechos Políticos del Ciudadano, para atender la problemática de las comunidades indígenas. Con un serio contrasentido. El JDC fue creado para la defensa de los derechos de los ciudadanos en lo individual y en estos casos se trata preponderantemente de la defensa de los derechos de la colectividad y de las relaciones de la comunidad. ¿Se contemplará esta situación en la legislación secundaria que estarán tratando aquí en breve?

VI. En Oaxaca hay avances sustantivos en la legislación secundaria (particularmente el libro 6º del código electoral; el juicio electoral en SNI y el JDC indígena en la ley de medios de impugnación; avances normativos diseñados especialmente con la experiencia de 18 años del reconocimiento legal a este régimen electoral y en 7 procesos electorales ordinarios. Además de diversos instrumentos normativos, como los Lineamientos para la Mediación en SNI y la instrumentación de consultas con base en los estándares internacionales.

Y podría argumentarse que hay poco que decir aquí sobre el tema pues, como el nombre de este foro lo indica, parecería que no tiene mayor problema pues acabamos de salir de un proceso electoral (2012-2013) y no habría incidencia directa en el proceso 2014-2015. Sin embargo, en 96 municipios oaxaqueños la elección se realiza anualmente; mismo periodo para los comicios comunitarios. ¿Cómo considerar estas particularidades en la legislación federal?

Consideramos entonces que es necesario, ineludible, establecer normas generales, reglas paraguas, que protejan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de todo el país.

En el proceso electoral que recién culminamos en Oaxaca, hemos apreciado la inequidad de los criterios con los cuales se ponderan los dos regímenes electorales. Por una parte, el Congreso local determinó en el presupuesto de egresos del 2014 recursos para la organización de los comicios en 153 municipios del régimen de partidos políticos que tan solo en gastos de nómina y renta de locales para los consejos municipales de tres meses y media de operación, representaban el 400 por ciento del asignado para el de Sistemas Normativos Internos cuya atención institucional se otorga a 417 municipios, de los cuales 147 tuvieron procesos de mediación y en varios de éstos hubieron incluso de realizarse consultas comunitarias. Para el primer caso, un ejército de cuando menos 918 personas intervinieron como integrantes de los consejos municipales; en el segundo una veintena de servidores públicos hubo de realizar todas las actividades.

Sí en una entidad con el mayor avance y la más alta presencia de pueblos indígenas, con el reconocimiento a las elecciones por sus reglas, instituciones y procedimientos propios se dan estas decisiones que rayan incluso en el racismo. ¿Qué podemos esperar de la toma de decisiones en

órganos federales que hacen tabula rasa de los contextos locales e ignoran de entrada su diversidad y sus especificidades culturales?

No es un tema menor. ¿Qué es lo que está en juego? No solo la gobernabilidad y estabilidad de municipios y amplias regiones del Estado-nación.

Si recordamos, o si clarificamos, podemos preguntarnos ¿Cuál es el bien jurídico tutelado por el 2º constitucional? Uno, por supuesto, el derecho a la libre determinación de los pueblos. Es una deuda de la nación con sus pueblos originarios. Pero el otro, es precisamente la defensa de la diversidad cultural. Y en muchas de estas reformas, como en la actuación de los tribunales y órganos electorales, se está poniendo en riesgo la supervivencia de pueblos y comunidades indígenas y con ello la riqueza multicultural de la nación mexicana.



# Hacia una legislación electoral para lograr instituciones fortalecidas

Patricia Macías Hernández\*

Ha pasado un breve espacio desde la iniciativa de reforma Constitucional en la llamada “Reforma Política” para la creación del INE “Instituto Nacional Electoral” hasta su declaración de constitucionalidad, por ello vale la pena hacer una breve balance de las instituciones que han estado a cargo de las elecciones en México, para a partir de ello, saber que se puede fortalecer y proponer, no hay que decir el cómo no se puede, sino en una actitud propositiva, el cómo sí se puede lograr.

Hace poco las instituciones electorales celebraban los 25 años de la justicia electoral en México, el entonces Tribunal Federal Electoral órgano especializado en materia electoral, con autonomía para resolver conflictos durante el proceso electoral y desde entonces el Instituto Federal Electoral ha caminado hasta lo que deberá ser un órgano con facultades específicas en relación a las elecciones locales, así como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que en torno al derecho procesal y la justicia electoral, que se sintetiza en la fuerte tendencia a la jurisdiccionalización de la política y la especialización judicial en la resolución de conflictos, por lo que se deberá otorgar una facultad de iniciativa para órganos impartidores de justicia electoral local. Se debe otorgar facultad a los órganos de impartición de justicia para que se pueda contribuir a enriquecer el debate público de temas que afectan a toda la sociedad, y en particular aquellos de los que conoce el órgano judicial por la materia, es necesario escuchar

\*Abogada por la Universidad de Guadalajara. Maestra y doctora en Derecho Electoral. Se ha desempeñado como Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial (TEPJF). Es Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Coautora de los libros en materia de derecho electoral.

a los impartidores de justicia en el proceso legislativo de aprobación de legislación relacionada con su materia.

Se da un mayor fortalecimiento y expeditos a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y de los candidatos independientes en su caso, haciéndolo de manera conjunta con las autoridades electorales locales y con las autoridades federales y locales que manejen los recursos financieros, sin embargo se debe establecer una regulación más estricta de los ordenamientos de los partidos políticos, a fin de que su regulación y proceso internos sea de manera democrática dentro del poder político es decir con imparcialidad, a efecto de que se garantice la protección de los derechos fundamentales desde las primeras instancias a las que acude una persona, a fin de ser congruente con esa categoría de entidades de poder público que tienen en el caso de los partidos.

Ahora sin el secreto bancario y fiduciario permitirá integrar el expediente correspondiente ya que ahora el INE actuará como juez instructor y hará las investigaciones correspondientes y cuando esté listo para resolver se lo remitirá al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que el órgano jurisdiccional especializado sea quien emita la resolución correspondiente y sancionará en su caso, resalta la posibilidad legal de que el INE puede tomar medidas precautorias para evitar que pueda haber un daño irreparable mientras se resuelve en definitiva el asunto, será necesario establecer un marco legal más específico que no necesariamente remita a los acuerdos del INE y no dejarlo a su arbitrio.

No menos importante es el tema de equidad en materia electoral y en específico dos temas; la de género, en donde los partidos políticos deberán propiciar esta, por ello he puntualizado que Después de un proceso legislativo que data de 2009, se publicó el 10 de junio del 2011 en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma constitucional al marco de derechos humanos que deberá transformar la concepción de los derechos humanos en México y cambiar significativamente el modus operandi del Estado mexicano en pro de su salvaguarda y pleno ejercicio, el punto más trascendente de la Reforma es la incorporación del principio pro-persona. De acuerdo con Mónica Pinto, el principio pro persona es un: "... criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la

norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria”.

Es así que a partir de la reforma en comento, un presupuesto básico es la aplicación y socialización del principio de universalidad, que representa la piedra angular del derecho internacional de los derechos humanos e implica que estos corresponden a todas las personas por igual, impidiendo que ningún tipo de condición o diferencia cultural, social, económica o política, se presente como excusa para su desconocimiento o aplicación parcial. Con la suscripción y ratificación de nuestro país de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en Contra de la Mujer, se ha consolidado el trayecto democrático en donde se pondera un gran valor a la mujer.

La reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos modificó la esencia y la naturaleza con la que se venían concibiendo los derechos políticos en México, debido a que ahora es claro que no pueden continuar siendo considerados como derechos de índole diversa a los derechos humanos.

Así, el ejercicio efectivo de estos derechos presupone de manera fundamental la igualdad ante la ley y el principio de no discriminación. Nuestro orden jurídico electoral que se apruebe en esta materia debe contar con diversas normas que tienen por objeto garantizar estos principios.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, regula y garantiza esta igualdad y propone los lineamientos y mecanismos institucionales que orientan a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres.

Dos momentos constitucionales son básicos para este entendimiento: la reforma constitucional en materia de derechos humanos y lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia en el expediente Varios 912/2010, pues la conjunción de ambas situaciones ha llevado a la necesidad, más bien obligación, de replantear muchos valores asumidos, y no se diga de criterios judiciales.

Existe un nuevo escenario normativo, y los juzgadores están obligados a preferir la aplicación de los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales aun y a pesar de las disposiciones

en contrario establecidas en cualquier norma interior y a buscar la mayor optimización del ejercicio de los derechos, ejemplo la determinación en la integración del Tribunal Electoral Federal y Local deberá contar con un conjunto de profesionistas con sobrada capacidad dialéctica y una amplia experiencia de técnica argumentativa asegurando esto los procesos de selección una participación de un 50 por ciento.

Por otra parte la equidad en la contienda en relación a las prerrogativas y tiempos en radio y televisión para los candidatos independientes.

La coordinación que ahora debe haber entre el INE y las autoridades electorales locales permitirá fortalecer ambas instituciones pero recordemos que existe el garante de la constitucionalidad y legalidad de todos los actos y resoluciones de las autoridades administrativas electorales y también en este rubro se fortalecen las autoridades jurisdiccionales locales, ya que la Integración de los tribunales electorales locales serán designados por el voto calificado del Senado de la República esto permitirá que se vayan fijando los criterios de interpretación de las normas.

En relación a la nulidad de las elecciones esta reforma contempla tres casos específicos; el primero, cuando se rebasen los topes de gastos y estos sean mayores al 5 por ciento; el segundo, cuando se compran tiempos de radio y televisión y; el tercero, cuando se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o públicos en campaña, además no debemos dejar de un lado el motivo principal de las causas que se invocan en materia de nulidades específicas, ya el maestro Barreiro Perera clasifica al ilícito electoral, como acto contrario a la norma en tres formas y sancionado de distintas maneras: dando lugar a tres consecuencias de naturaleza distinta, en virtud de las disposiciones legales que existen, por ello, los efectos jurídicos que generan son en tres campos del Derecho: electoral, administrativo y penal. Esto es así, porque en algunas ocasiones la misma conducta ilícita puede producir actos distintos en más de una legislación; por ejemplo: Instalar la casilla sin causa justificada en lugar distinto al legalmente señalado, en este caso la conducta señalada daría lugar a dos sanciones: la nulidad de la votación recibida en la casilla (proceso jurisdiccional-electoral) y por otro lado la posible consecución de un delito (proceso penal), en consecuencia al legislar, se requiere de una clara definición de los alcances, en estos ámbitos y la posibilidad de utilizarlo como la ya nombrada adquisición procesal, donde la justicia electoral federal y local lo lleva a cabo al emitir sus resoluciones.

Un tema aparte es la utilización de las herramientas tecnológicas como el uso de un solo modelo de urna electrónica para todas las Entidades de la República Mexicana en las elecciones federales y locales, ya que eso vendría a dar mayor certeza en la ciudadanía sobre los resultados de la misma, debiendo regular claramente en la legislación los medios de impugnación que procederían para impugnar las causales de nulidad derivadas de la elección a través de la votación electrónica en relación con los que se interponen en el caso de la votación recibida con urna tradicional.

Otro tema de la reformas es la posibilidad del poder legislativo federal y local a partir de la elección de 2018, llevar a cabo la reelección hasta por cuatro veces consecutivas en el caso de los diputados y hasta dos consecutivas en el de senadores, pero en el caso de cada constitución local será potestativo determinar las reglas en este tema, sin embargo es destacable precisar en la legislación secundaria el hecho de que habría que contemplar candados —límites en las disposiciones en materia de medios y financiamiento— que nivelen las oportunidades de los candidatos políticos que buscan el puesto de un representante que busca “repetir” en el cargo frente a los aventajados representante en activo que se propone repetir.

Un tema que requiere atención es si el INE al hacer las elecciones internas de los partidos políticos con el consiguiente costo de estas, que será con cargo al presupuesto del partido que lo solicite.

Por lo que la ingeniería electoral de esta reforma Constitucional deberá ponerse a trabajar y cristalizar en las nuevas leyes y hacer las reformas legales para que se vayan poniendo a prueba en el proceso electoral del 2015 y en su caso hacer las adecuaciones y reformas necesarias para la elección presidencial de 2018.

Para efectuar el análisis y determinación de las leyes secundarias, considero pertinente hacer un estudio de los antecedentes históricos de las instituciones electorales jurisdiccionales producto de las reformas constitucionales federales, así como, de las experiencias surgidas en algunas entidades federativas, respecto de las autoridades jurisdiccionales, de los criterios jurisprudenciales y específicamente del estudio de los precedentes y su correlación con las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial, permiten determinar, si las normas que deban aplicarse, como los criterios emitidos, corresponden a las exigencias de la sociedad y a las expectativas de las citadas reformas, en especial cómo se

resolvieron, los conflictos post-electorales en el último proceso para culminar con un verdadero proceso que fortalezca el arduo trabajo legislativo que ya se ha hecho en la reforma constitucional en la materia que hoy nos ocupa y preocupa, sin perjuicio de deberá ser equilibrado con las reflexiones sobre las desventajas de la nuevas figuras y el “estado del arte” de las consideraciones teóricas y comparativas sobre cada tema.

Además de para que las legislación tomen en cuenta en el ámbito de las probanzas el contexto social y político en que se encuentran los actores de estos procesos y no una visión estrictamente legal, ya sus efectos repercuten directamente en la vida social de la comunidad.

# Las competencias estatales del INE en materia electoral. Una propuesta de redefinición

Rafael Morales Ramírez\*

A partir de 2015 un nuevo instituto centralizará de forma no concentrada la organización de las elecciones en todos los órdenes de gobierno, conforme a la reforma constitucional aprobada por las legislaturas estatales este 22 de enero, el Instituto Nacional Electoral (INE) atraerá para sí las atribuciones electorales más importantes de los estados. Esto significa que se pasará de un federalismo electoral,<sup>1</sup> con una distribución rígida de competencias, a un esquema donde la autoridad federal tendrá la oportunidad de elegir libremente entre la acción unilateral o la cooperación.

Se sabe que no existe un modelo único de distribución de competencias. No obstante, y toda vez que la reforma no estableció el tipo de casos en que el INE podrá centralizar o delegar facultades estatales, queda para la ley secundaria decidirlo pues la autoridad electoral debe tener un mandato reconocible sobre lo que está haciendo. Esto supone una delimitación lo más afinada posible sobre quién tiene competencia para cambiar las reglas del juego, cuándo y cuántas veces, bajo normas dirigidas pero transparentes, que hagan posible su aceptación por parte de los actores políticos.

Con el fin de reducir al máximo la ambigüedad de los ámbitos de competencia, aquí se propone que la coincidencia de calendarios electorales sea el marco para que se defina el tipo de relación que habrá entre el INE y los organismos públicos estatales en la organización de las elecciones de

\*Profesor-investigador de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Director del Centro de Estudios en Partidos Políticos y Procesos Electorales.

<sup>1</sup>Para el concepto de federalismo electoral véase Morales, Rafael "La reforma 2007-2008: ¿Hacia un nuevo federalismo electoral?", en Cortés Guardado, Marco Antonio y Víctor Alejandro Espinoza Valle (coords.), *México después. Las reformas postelectorales*, Universidad de Guadalajara y Ediciones Eón, 2009.

los estados. Se propone que la nueva Ley de procedimientos electorales consiga 1) una clara demarcación de competencias, 2) definiendo a las elecciones coincidentes como 3) el espacio para una acción cooperativa en la organización de las elecciones estatales entre ambas autoridades.

En concreto, el problema a resolver es la flexible demarcación de potestades que está, por un lado, en el artículo 41, fracción V, Apartado B, y en el Transitorio Octavo, tercer párrafo, donde se deja abierta la posibilidad de la delegación de funciones y, por el otro, en el artículo 41, fracción V, apartado C, incisos a, b y c, donde se permite la recentralización de las facultades estatales electorales a través de una votación mayoritaria en el Consejo General del INE. Adicionalmente, deben ser precisados también los alcances de los convenios en el nuevo modelo (artículo 116, fracción IV, inciso d).

Para cada uno de los puntos se recomienda lo siguiente:

- *Delegación de decisiones.* Esta función debe ser reducida al máximo. Se sugiere que únicamente opere la delegación cuando existan elecciones estatales que coincidan con el año y el día de los comicios federales. Actividades sustantivas como la de fiscalización (artículo 41, fracción V, tercer párrafo), no deben ser objeto de transferencia alguna a menos que existan elecciones aisladas (no coincidentes y no simultáneas internamente), que hagan inocua la acción directa del órgano técnico central en el orden local.
- *Recentralización de decisiones.* En el Transitorio Octavo se mandata delegar a los estados la capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva. No obstante, se sugiere la recentralización de esas tareas así como la de educación cívica, siguiendo lo dispuesto en el artículo V, Apartado C, incisos a, b y c, que permiten su recuperación mediante una votación mayoritaria en el Consejo General del INE.
- *Convenios de centralización total.* Toda vez que el INE es una estructura centralizada, con el poder de designar y remover a las autoridades de las OPE y de delegar y recentralizar decisiones, la figura de los convenios para la organización de las elecciones locales se vuelve irrelevante. Debe especificarse que dicha facultad se aplique únicamente cuando existan elecciones locales simultáneas internamente.



De esta forma queda localizado con claridad el ámbito donde se toma la decisión (elecciones concurrentes/no concurrentes) y la responsabilidad de quien decide (INE o INE-OPE), asumiendo siempre el carácter desconcentrado que la reforma constitucional dio a los OPE, pues serán responsables por el resultado de sus decisiones ante un INE central. Con ello, se creará un modelo de representación y negociación directa dentro de una estructura nacional electoral con dos motores, un INE que funcione de forma unilateral cuando no exista empate de calendarios electorales, recentralizando, y un INE que tome decisiones cooperativas con los OPE cuando sí haya coincidencia, delegando.

La ley de procedimientos electorales será en realidad una gran ley de coordinación electoral, haciendo coexistir a dos estructuras desconcentradas, la de los actuales consejos locales y distritales heredados del IFE, y las de las OPE, que se transformarán en las nuevas estructuras electorales *desconcentradas* del propio INE. Así, el consejo general del INE se convertirá en una suerte de “senado electoral”, un ámbito para el diseño de acuerdos entre las distintas autoridades en la materia.

Cuadro 1  
Estados por tipo de elección y facultades del INE

<i>Grupo</i>	<i>Tipo de elección</i>	<i>Estado</i>	<i>Facultad INE</i>
1	Elecciones coincidentes con elecciones federales y simultáneas localmente	Chiapas DF Guanajuato Jalisco Morelos Tabasco Yucatán	Delegación
2	Elecciones parcialmente coincidentes con elecciones federales y parcialmente simultáneas localmente	Campeche Chiapas Colima Estado de México Guerrero Nuevo León Querétaro San Luis Potosí Sonora	Recentralización
3	Elecciones no coincidentes con elecciones federales y simultáneas localmente	Aguascalientes Baja California Baja California Sur Chihuahua	Recentralización

Cuadro 1 (Continuación)

<i>Grupo</i>	<i>Tipo de elección</i>	<i>Estado</i>	<i>Facultad INE</i>
		Durango Michoacán Nayarit Oaxaca Puebla Quintana Roo Sinaloa Tamaulipas Tlaxcala Veracruz Zacatecas	
4	Elecciones no coincidentes con elecciones federales y no simultáneas localmente	Coahuila Hidalgo	Delegación

Como la reforma electoral mantiene la homologación de los calendarios para comicios en toda la federación a mitad de año, es necesario agrupar a los estados según esta disposición. Algunos han hecho coincidir completamente sus elecciones con la fecha de los comicios federales pero la gran mayoría no. El INE debe dirigir sus recursos a estos, para organizar las elecciones estatales que no son coincidentes, sobre todo de aquellas entidades que celebran simultáneamente sus comicios internos (ejecutivo, legislativo, ayuntamientos). Solo entonces en el caso de elecciones coincidentes y simultáneas el INE debe delegar funciones específicas.

Aunque el nuevo modelo tiene un perfil centralista, la propuesta aquí planteada busca que sea a través de la federalización de los procesos políticos-administrativos como se alcance la democratización de los comicios estatales y la reversión de los enclaves autoritarios, fin último del INE. La reagrupación de facultades debe ser lo suficientemente clara para el diseño de nuevos mecanismos de prevención, gestión y resolución de conflictos. El INE como tal se convertirá en un verdadero mecanismo de amortiguación nacional, sobre una base *sui generis* de relaciones intragubernamentales.

El modelo electoral de 1996 intentó hacer convivir dos elementos federativos no compatibles: el de la autonomía de los estados para organizar sus elecciones bajo un mínimo de principios y el de la legitimidad de una

autoridad federal central para hacerlos valer. Ahora, el INE tiene que impulsar una nueva homologación para el desarrollo de diversos sistemas electorales estatales pero debe hacerlo sobre la base del consenso y la cooperación. No se olvide que llega como un nuevo árbitro, para definir las nuevas reglas del juego en un esquema de soberanía compartida, formalmente federal.

# Integración de los órganos de dirección de los órganos estatales electorales

Juan Manuel Crisantos Campos\*

*Scire legis non hoc est verba eaurum tenere, sed vim ac potestatem* (saber de leyes no es solo conocer sus palabras, sino su esencia y sus efectos).

La reforma más importante en la materia política es la que revela un auténtico compromiso con la democracia, dentro de ellas destaca la adopción del principio de mérito para la selección de los cargos públicos como el de Consejeros del Consejo General del INE o de los de las 32 entidades del país, porque a partir de esa decisión política habrá mejores garantías de independencia, imparcialidad, autonomía y profesionalismo en esos órganos electorales.

Es un hecho que la autonomía, la imparcialidad y la independencia del IFE no se logró plenamente en 1996 al dejar de asumir el Secretario de Gobernación federal la Presidencia del máximo órgano de dirección del IFE, fue un paso importante pero de cortos alcances para la realización en los hechos de esos principios, hoy la falta de confianza sustentó la propuesta de crear un Instituto Nacional Electoral (INE) al sostener —diversos actores y analistas políticos— que la mayoría de gobernadores de las entidades del país ejerce control (meta legal) en la designación y toma de decisiones de quienes integran los máximos órganos de dirección de los institutos electorales estatales.

\*Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Tlaxcala aprobado por unanimidad con mención honorífica; maestría en Derecho Constitucional y Amparo en la Universidad Autónoma de Tlaxcala; maestría en Procesos e Instituciones Electorales (IFE-SEP); diplomado virtual en Derecho Electoral impartido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; diplomado en Derecho Constitucional y Amparo impartido en la Universidad Autónoma de Tlaxcala; diplomado sobre el Servicio Civil de Carrera en el Sector Público organizado por la UAM y la Universidad de Montreal. Licenciado en Derecho egresado de la Escuela Libre de Derecho de Puebla. Miembro titular del Servicio Profesional Electoral del IFE.

El prestigio ganado por los Consejos presididos por Woldenberg tuvo su origen en el mérito profesional de la mayoría de sus integrantes, independientemente del procedimiento que operó la decisión; pero esa referencia histórica y la crítica a los posteriores Consejos confirma la importancia de una buena ley que se apegue al mérito, pues como afirma Montesquieu en el *Espíritu de la Leyes*, las instituciones y las leyes —como sostiene Morelos en *Los Sentimientos de la Nación*— son más importantes que las personas.

Es evidente que la crítica sobre la parcialidad, la falta de autonomía y de independencia ha sido pública y reiterada para muchos de quienes conforman o han conformado los órganos de dirección electorales en México, crítica que tiene origen desde el proceso de su designación, que hasta hoy depende de una decisión procesada en la Cámara de Diputados o de las legislaturas locales, la mayoría de las veces sin atender al mérito porque, entre otros elementos importantes, la ley no lo exige así.

No obstante las elecciones federales encuentran su mayor activo institucional —y su soporte de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad— en las y los integrantes de su Servicio Profesional Electoral creado después—de la reforma de 1990 y que desde 1999 con el primer concurso de incorporación por mérito y hasta 2011 (antes del concurso solo para mujeres que inició en este 2013 y que discrimina a los hombres y sus familias) se rigió por ese principio —establecido en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del personal del IFE— para el ingreso y ascenso de sus cerca de 2400 funcionarios. Empleados públicos que de manera injusta e inexplicable tienen la prohibición legal —en el Cofipe— para ser designados Consejeros del Consejo General del IFE.

Por eso, el reto es exigir el mérito en el método de designación de Presidentes, Consejeras y Consejeros, incluso de Magistrados electorales en el país, provocando la participación más amplia de mujeres y hombres, de ciudadanos y profesionales de la materia, en igualdad de oportunidad, pero privilegiando su mérito.

El mérito permitirá que las mujeres y los hombres —sin distinción de género— con mayores competencias objetivamente probadas, asuman los cargos de dirección de los organismos electorales del país.

Propuestas como la insaculación calificada (por sorteo de un grupo de candidatos destacados), el concurso público y/o entrevistas ante paneles

de expertos, o la designación directa; pero siempre con base en el mérito que debe establecerse como exigencia legal y como método obligado y privilegiado, pues la experiencia demuestra que cuando la ley es laxa o permite excepciones, el peligro de que se abra la puerta al principio autoritario de libre designación sin mérito es inminente (la excepción se convierte en regla). En el interior del IFE —para la designación de los integrantes de su Servicio— la fórmula de mérito ligada al concurso público por oposición ha cobrado especial relevancia y reconocimiento de propios y extraños. Y que coincide con tendencias mundiales y lo que la teoría nos apunta para lograr la excelencia<sup>4</sup>

La excelencia de las instituciones se origina a partir de la propia de sus integrantes, es muy costoso elegir a personas sin méritos y sin vocación de servicio que tienden a ser leales a quien le deben el puesto, no a las instituciones.

Los mismos integrantes de los Consejos Generales del IFE han determinado seguir procedimientos diversos al mérito para la designación de las y los Consejeros Electorales de los Consejos Locales del país, por ejemplo, estableciendo cuotas de género. Cuestión que de repetirse puede poner en riesgo el desarrollo profesional de los comicios locales, porque a diferencia del ámbito federal en el que los citados funcionarios contaban con el respaldo de las y los integrantes del Servicio Profesional Electoral empezando por las y los Presidentes de los mismos, en diversas entidades no existe ese soporte técnico y de experiencia probada para el órgano que dirige la elección.

Cabe mencionar que los Magistrados integrantes de las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tampoco han seguido el camino del mérito y los concursos públicos por oposición para su designación a pesar de que requiere funcionarios de excelencia en esas posiciones. Lo que desde nuestra óptica también ha estorbado para la consolidación de la democracia en México.

El mérito es el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes objetivamente probadas; de tal forma que el análisis curricular (cuestión que se ha omitido ponderar o asignar algún valor en los concursos del IFE) y los exámenes, apegados al perfil requerido, son fundamento de la decisión.

<sup>4</sup> Juan Manuel Crisanto Campos, *Democracia y administración pública profesional*, Educación y Cultura, México, 2007.

Si no se legisla para el ingreso por mérito y para aclarar la situación laboral de los funcionarios electorales del país, otorgando la oportunidad a los funcionarios profesionales de continuar sirviendo al país desde diversas posiciones, consideramos que además de los problemas administrativos y legales que se suscitarían, no se estaría dando cumplimiento cabal al mandato constitucional.

Para brindar mayor sustento de la propuesta presentamos el siguiente análisis:

## ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PROFESIONAL

Granados Chapa (en su columna "Plaza Pública de Reforma", 13 de agosto de 2008, p. 13) cita el término Kakistocracia o gobierno de los peores atribuyendo el mismo al filósofo argentino José Luis García Venturini y a Michelangelo Bovero, con los significados: desgracia para la sociedad; gobierno sórdido, sucio, vil, incapaz, innoble, perverso, nocivo, funesto. El griego Kakos significa malo, desde nuestro punto de vista es tan criticable como la aristocracia (o gobierno de los mejores) por su carácter reduccionista. Uno es perverso, mientras el otro es elitista.

Mientras el gobierno corrupto es llamado por Bovero como Kakistocracia, el de los mejores o las élites aristocracia, el gobierno experto genera resultados de máxima calidad a la sociedad por estar vinculado a la exaltación de los valores de la administración y la política.

El "gobierno experto" otorga a la sociedad resultados de calidad al más bajo costo (eficientes); eficaces, al atender las demandas sociales; y legítimos por la confianza y la participación de la sociedad en las tareas públicas (niveles de análisis de la modernización administrativa propuestos por Enrique Cabrero en su obra: *Del Administrador al Gerente Público*).

El gobierno profesional o experto nace básicamente en las democracias para satisfacer el interés público, es tierra fértil para el desarrollo económico, político y social, se rige por un código ético de la administración democrática, y tiene su origen en el mérito.

Es un gobierno para la democracia, en el que todos pueden acceder a él porque se nutre de mujeres y hombres que además de vocación de servicio han probado ser útiles a la sociedad por sus competencias

profesionales. Para el ingreso a él se deben abrir las puertas de la calle y exigir importantes capacidades (perfil experto). En este gobierno el mérito fija el pronóstico de calidad porque como dicen los ingleses: cuesta más contratar a una persona equivocada, por eso el servicio civil profesional es una inversión que vale la pena.

La crisis administrativa (también política derivada precisamente de inercias autoritarias) que se vive en México y los países de la región es descrita por Méndez<sup>2</sup> quien critica la corrupción y las prácticas autoritarias en la administración pública en América Latina; afirma que para descentralizar el poder y combatir la corrupción se requiere de un Servicio Civil motivado, que a la par que mantenga la memoria institucional cuente con un equipo de funcionarios estable, experimentado, pero flexible para permitir la dirección política necesaria y la rápida separación laboral en casos de ineficiencia. También destaca la necesidad de formar un Servicio Civil con círculos virtuosos y redes de cooperación para lograr la confianza social.

En el IFE existe un servicio civil motivado, con experiencia y sentido de pertenencia, alistado para rendir buenos resultados como la orientación hacia la eficiencia —ofrecer mejores resultados al más bajo costo— y a la eficacia que no solo consiste en organizar bien las elecciones; sino en lograr el desarrollo democrático en México con base en elecciones libres, iguales y, por tanto, competitivas.

La OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) describe los principales elementos del proceso de modernización administrativa:<sup>3</sup> la descentralización; la devolución de autoridad a los gerentes en línea del manejo de los recursos humanos; estándares básicos y guías de buenas prácticas, en lugar de controles detallados; capacidad presupuestal a las dependencias; sistema de pago, de empleo y de reclutamiento más flexibles; sistemas de capacitación y desarrollo para fortalecer habilidades, competencia y flexibilidad y así reforzar las reformas; medidas de ahorro presupuestal, restricciones al pago, reducciones de nivel de empleo y presiones para producir ganancias en eficiencia. Lo anterior es compatible con los servicios de carrera.

<sup>2</sup>José Luis Méndez Martínez, "Estudio introductorio a Guy Peters", *La política de la burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 43.

<sup>3</sup>Esteban Moctezuma y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 118.



Entre los principios más comunes de los países de la OCDE para asegurar el buen funcionamiento del sistema del servicio civil destacan los siguientes:<sup>4</sup> igualdad de oportunidades en el ingreso y promoción; selección con base en el mérito por competencia abierta; rendición de cuentas a la ciudadanía; leyes y procedimientos transparentes y respetados; claridad en los derechos y obligaciones de los servidores civiles; papel claro de la gerencia con una división pertinente entre funciones políticas y administrativas; independencia profesional, cierto grado de seguridad en el trabajo sustentado en evaluaciones imparciales con base en el desempeño de los objetivos establecidos; nivel predeterminado de pago, transparencia y comunicación con la ciudadanía.

Diversas teorías que plantean la necesidad de un cambio en las organizaciones de gobierno o la “modernización administrativa” surgen como respuesta a la crisis de legitimidad<sup>5</sup> que, a través del logro de resultados, coordinación social, retroalimentación, transparencia, entre otros elementos, pretende ser subsanada. La modernización administrativa hace referencia a la necesidad de un cambio en las personas que forman parte del gobierno. En este sentido Uvalle afirma “el servicio público debe revalorarse tomando en cuenta que es el centro del quehacer estatal. Recuperar su carácter humanista es condición básica para mejorar el desempeño de la administración pública. [...] Que sea elemento de cambio institucional no solo es deseable, sino necesario para revitalizar la misión del gobierno”.<sup>6</sup>

En los procesos históricos —sostienen Moctezuma y Roemer—,<sup>7</sup> los intereses y estrategias de poder de los grupos y personas que los conforman desempeñan un papel medular. Esta realidad se expresa a través del problema del “agente principal”, donde los valores, normas, actitudes y expectativas de sectores “conservadores” de la burocracia reflejan intereses creados dentro del aparato gubernamental y, con ello, una resistencia al cambio.

La modernización administrativa lleva implícita la transformación cultural de la burocracia, es decir, su cambio de actitudes y maneras de pen-

<sup>4</sup>*Ibidem*, p. 119.

<sup>5</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *Del administrador al gerente público*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1995, pp. 18-25.

<sup>6</sup> Ricardo Uvalle, *Las transformaciones del estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1997, p. 168.

<sup>7</sup>*Op. cit.*, nota 3, pp. 43 y 44.

sar. Audirac<sup>8</sup> clasifica los aspectos a modificar en el proceso de cambio de las organizaciones y los ubica de acuerdo a la resistencia que enfrentan y al tiempo requerido para su implantación, de menor a mayor grado de dificultad, en el orden siguiente: 1) Los conocimientos y conceptos; 2) Las habilidades (aptitudes más ejercicio); 3) Las actitudes y los valores; 4) El comportamiento individual, y 5) El comportamiento de los grupos.

Desafortunadamente en México la mayoría de las mujeres y los hombres que conducen las instituciones públicas del país han tomado en cuenta el postulado de que el hombre es egoísta y busca maximizar su propia utilidad; en vez de edificar una mejor administración pública desde el mérito y la vocación de servicio (en el deseable comportamiento de la burocracia, parafraseando a Audirac).

El estudio de la nueva economía institucional inició, con el trabajo de Armen A. Alchain denominado *Private Property and Relative Cost of Tenure*, a finales de la década de 1950; para 1970 los estudios empíricos y teóricos sobre esta línea de investigación habían crecido considerablemente. Desde esta perspectiva las instituciones se consideran como objetos del análisis económico, y el “beneficio personal” se impone al “servicio público” porque en el acto de corrupción el burócrata tiene un incentivo mayor que el que obtiene del cumplimiento de sus funciones.

El egoísmo del individuo para maximizar sus utilidades no es regla general, amén de que dicho supuesto es irreal y subjetivo al contrario del mérito o demérito que se pueden probar objetivamente. Senge, en “La quinta disciplina”<sup>9</sup>, explica que las organizaciones se corrompen ante los juegos de política interna. Sin una visión y valores comunes que sean genuinos la gente es egoísta. Pugna por construir un clima dominado por el mérito —y no por el politiquero— y en donde hacer lo correcto predomine. Podemos suponer que, por encima del interés egoísta, hay fines más importantes. Cuando la mayoría de la gente reflexiona sobre lo que realmente desea, descubre que algunos aspectos de su visión conciernen a su familia, comunidad, organización y, en algunos casos, al mundo. Se trata de “visiones personales” puesto que nacen de un individuo pero que trascienden su interés egoísta.

<sup>8</sup> Carlos Augusto Audirac Camarena et al., *ABC del desarrollo organizacional*, México, Trillas, 1994, pp. 49-51.

<sup>9</sup> Peter M. Senge, *La quinta disciplina*, trad. Carlos Gardini, México, Garnica, 1998, p. 11.

La mejora de los órganos administrativos no puede residir en el egoísmo sino en el mérito probado; debemos aspirar a una visión compartida entre los valores y los fines del individuo y los de una organización que permanentemente se ocupe del crecimiento personal de sus empleados (un cambio de actitud ida y vuelta, un círculo virtuoso). En ocasiones desde la misma ley se conservan lastres autoritarios como la libre designación (establecida en el art. 89 Constitucional) opuesta al mérito, para la designación por regla general por parte del Presidente, de todos los cargos públicos de la Unión.

Ante la falta de reglamentación e interiorización de valores fundamentales como el de mérito en la designación de cargos públicos, surge el politiquero que Senge, en *La quinta disciplina* (Granica, p. 341) define como “perversión de la verdad y la honestidad, tan profunda que la mayoría de las organizaciones apestan con su hedor. Pero la mayoría de nosotros la damos tan por sentada que ni siquiera reparamos en ella”. Él (p. 342) propone, para combatir lo anterior, crear una visión y valores comunes que sean genuinos para construir un clima dominado por el mérito y no por el politiquero, donde hacer lo correcto predomine sobre quién quiere hacerlo.

## DESIGNACIÓN DE LOS CONSEJEROS POR MÉRITOS

Basada en el cumplimiento de un perfil profesional es una decisión política fundamental para promover un cambio democrático en el país. Se debe aplicar una regla de oro en la administración: al puesto —basado en un perfil adecuado— debe seguir el funcionario, no a la inversa. Es tan importante lo anterior, que propuestas como la de una designación escalonada pasa a segundo término, pues si se elige a las personas adecuadas resulta prescindible.

En naciones desarrolladas como Inglaterra y Estados Unidos se concluye que los recursos invertidos en las designaciones con base en el mérito profesional, son muchos menos que los gastados en elegir a personas no idóneas. Con base en el mérito sus gobiernos entregan buenos resultados a los gobernados.

Los ingleses sostienen su administración pública en cuatro principios, todos, relacionados con el personal profesional (funcionarios públicos):

sentido de pertenencia y lealtad, como tradición; pragmatismo o tendencia al logro de resultados prácticos; neutralidad política; y responsabilidad ministerial, empezando por el Primer Ministro, quien asume el éxito o el fracaso de la administración pública. Considero que México, en su administración de gobierno (incluidos los organismos autónomos) debería adoptar estos principios en beneficio del interés público.

El mérito es un concepto que atañe al elemento más valioso de una organización: al ser humano. Mérito, en la selección de personal, es la acreditación objetiva de conocimientos, habilidades y actitudes profesionales (relacionados con un perfil).

Consideramos que el nombramiento de empleados públicos basado en el principio de mérito y en un perfil previo es una decisión política de primer orden porque rompe el esquema autoritario de libre designación adoptando un sistema democrático que ha sido exitoso porque al agrupar a los funcionarios más aptos en el cumplimiento de ese servicio, las instituciones brindan mejores resultados que valora la sociedad (legitimidad). Además para lograr autonomía e independencia se debe designar a los funcionarios de cualquier órgano de la administración por méritos.

El artículo 112 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales (Cofipe) aprobado por el Congreso de la Unión;<sup>40</sup> poco mejora el perfil requerido para ser Consejero Electoral, además registra una contradicción especialmente grave porque afecta derechos humanos de cerca de 2400 miembros del Servicio Profesional Electoral al no permitirles ser designados Consejeros del Consejo General; y sin embargo borra la prohibición para acceder a ese cargo a los ex dirigentes de partidos políticos nacionales.

Antes, era suficiente tener formación equivalente a la licenciatura; ahora se pide poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y la experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones. Lo que parece adecuado, pero no suficiente si se requiere elevar el perfil profesional del máximo órgano de dirección del IFE, pues además de conocimientos, se debería requerir un grado de especialización de los mismos, las habilidades y, fundamentalmente, las actitudes profesionales de los

<sup>40</sup>Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008.

candidatos (méritos objetivamente probados a través de cursos, pos grados, experiencia profesional, etcétera).

Se proponen las siguientes disposiciones en ley reglamentaria de la reforma constitucional en la materia:

- El consejero presidente y los seis consejeros electorales que integrarán los organismos públicos autónomos locales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral a través del concurso público por oposición con base en el mérito, los requisitos y el perfil que acrediten su idoneidad.
- Los integrantes del Servicio Profesional Electoral Nacional deberán acreditar sus competencias profesionales a través del concurso público por oposición, basado en el mérito, que será la vía privilegiada para el acceso al mismo. El Secretario Ejecutivo que integrará los organismos públicos autónomos en cada entidad federativa y el Distrito Federal, será miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional<sup>44</sup>.
- Se debe omitir del numeral equivalente del 112 del Cofipe, dentro de los requisitos para ser designados Consejeros Electorales del Consejo General, el inciso j) que se refiere a no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario.
- Si algún miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional es designado Presidente o consejero electoral del INE o de algún órgano electoral local, quedará impedido para volver a ser integrante de dicho Servicio.
- Para la designación de Secretario Ejecutivo del INE y los directores ejecutivos del mismo se podrá tomar en cuenta a los miembros del Servicio Profesional Electoral, quienes al ser designados no podrán volver a formar parte de ese Servicio.

<sup>44</sup>Nota: Regulación similar deberían seguir los nombramientos para Magistrados de los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral, incluso los de las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, independientemente de la atribución reservada a los órganos que los proponen y eligen. Por los mismos razonamientos expuestos, así como la consolidación del mérito y el concurso público por oposición, que además legitimará la función electoral por la apertura y simpatía con que la sociedad y los concursantes valoran esos procedimientos abiertos para reclutar a las y los mejores candidatos.

Transitorios relacionados con las propuestas:

- Una vez designados el Presidente y los Consejeros Electorales del INE, éstos contarán con un plazo de 100 días naturales para integrar los órganos electorales locales en términos de ley, excepto en las entidades federativas que tengan procesos electorales en 2014 caso en el que contarán con 60 días naturales, después de concluido el mismo, para realizar las designaciones correspondientes. En esta selección no podrán participar los actuales Presidente y consejeros.
- El personal profesional, en caso de que exista por ley un cuerpo de integrantes de un servicio electoral de carrera o su equivalente en las entidades federativas y el DF, pasarán como nuevos integrantes del Servicio Profesional Electoral Nacional, previo análisis curricular que acredite mérito, requisitos de ley, idoneidad y perfil para el puesto.

En caso de que operé una reestructuración en el IFE los integrantes del Servicio Profesional Electoral tendrán la oportunidad de mantenerse en el servicio profesional del INE de acuerdo a su perfil y con base en sus méritos, en los órganos electorales locales, con base en los acuerdos que dicte el Consejo General del INE.

# Instituto Nacional Electoral: coyuntura y estructura, personal y funcionamiento

Pablo Trejo Romo\*

La futura creación del Instituto Nacional electoral (INE) está por llevarse a cabo. Tan solo, ahora existe un decreto presidencial que modificó los artículos 35, 41, 69, 105 y 106 que estipulan constitucionalmente la existencia del INE. De una manera u otra, el decreto instruye la construcción de un cuerpo que auspicie y organice los procesos electorales y se a un garante de la tan anhelada consolidación democrática en nuestro país.

Lo anterior se da en una coyuntura caracterizada por la segunda alternancia política, la sustitución del Partido Acción Nacional (PAN) por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en una de las piezas claves del sistema político Mexicano, la presidencia de la república, por las negociaciones y acuerdos para la firma de un pacto político, el 4 de diciembre de 2012, entre las tres principales fuerzas políticas, además de las mencionadas, el Partido de la revolución democrática; la aprobación de reformas a la constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, educación pública y energía, entre otras. Lo anterior enmarca la labor legislativa para elaborar los ordenamientos que estipulen y rijan los aspectos sustantivos, de organización, de funcionamiento y de autoridades, externo e interno de la máxima institución electoral, que ahora tiene un nuevo nombre, INE.

Digo que hay un nuevo nombre o una diferente denominación porque el decreto presidencial y prospecto (de prospectiva) que ni la elaboración

\*Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesor de la carrera de ciencias políticas y relaciones internacionales, Participante en Congresos y actividades académicas con el tema de sistema político mexicano. Profesor en la FCPYS de la UNAM, perteneciente al programa PRIDE, técnico en el Centro de Estudios Políticos de la FCPYS, UNAM.

de la nueva Ley o leyes electorales darán lugar estrictamente a una institución electoral diferente a la ya existente, entonces en virtud de lo anterior considero que sería un grave error (y esta es mi propuesta) desaparecer sin recuperar, destruir sin conservar lo útil y valioso de lo ya creado, el Instituto Federal Electoral (IFE) que ha mostrado eficiencia y eficacia en el ámbito de su competencia: lo electoral, todo lo relacionado al subsistema electoral. Me explico, no cabe duda de que, la sugerencia de cambiarle de nombre al IFE por INE obedece más a aspiraciones políticas de dos partidos políticos (el PAN y el PRD) obviamente apoyada por el PRI, más que a una lógica de eficientismo político, o por mejorar racional y administrativamente los procesos electorales; a mi ver ni a una lógica de eficientismo o ahorro económico, en efecto dudo que toda vez creado el INE se abatan sensiblemente los costos (gastos) para la consolidación de la democracia en nuestro país.

Sin embargo, considero, sugiero, las propuestas siguientes para que sean consideradas en las leyes las propuestas siguientes para que sean consideradas por los legisladores:

1. Que el INE se construya sobre lo recuperable del IFE, lo que supone que se revise detenida y minuciosamente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y que los ordenamientos contenidos en él y que sean pertinentes se adecuen a la norma del nuevo instituto.
2. Recuperar la estructura funcional del IFE y montar sobre ella la del INE.
3. Recuperar, esto es una tarea muy importante, al personal del servicio profesional del IFE, que ha mostrado cumplimiento, responsabilidad y eficiencia, ya que este es seleccionado con criterios rigurosos, para comprobar esto solo es necesario revisar los tipos de exámenes y de admisión para ingresar al Instituto (IFE). Cabe señalar que en todos los países del mundo, y el nuestro no debe ser la excepción, se recupera la experiencia por lo valioso que ella es para el conocimiento y funcionamiento de las instituciones.
4. El estatuto del personal de carrera del IFE, también tiene que ser evaluado y deben recuperarse el articulado que propicia el buen funcionamiento que el instituto: su capital humano.
5. Lo novedoso de la reforma es la manera o procedimiento con base en el que se van a elegir a los consejeros electorales nacionales (convoca-



toria abierta, selección de aspirantes por una Comisión Técnica, elección por la Cámara de Diputados y si no se cumplen los plazos, se realizará por insaculación por parte del Poder Judicial.) de hacerse objetivamente y sin intervención de los partido esto va a ser positivo para el buen funcionamiento del nuevo Instituto.

6. La elaboración de las nuevas leyes y reglamentos debe hacerse de una manera interdisciplinaria, deben colaborar abogados, politólogos, economistas y administradores Y yo como politólogo ofrezco mis conocimientos y experiencia).

Finalmente, y sin entrar en los aspectos a nivel estatal, quiero enfatizar señores legisladores, que la voluntad ciudadana no se centraliza. El buen funcionamiento de las instituciones depende de buenas leyes, pero también de una cultura política basada en el respeto, la honestidad y la concordia.

# ¿Qué perfil deben cubrir los encargados de los órganos estatales electorales?

Marco Antonio Herrera Toledo\*

## DE LAS VIRTUDES DEL HOMBRE A LOS PESOS Y CONTRAPESOS

Los expertos en filosofía política consideran que el objeto de estudio de la misma tiene, al menos, tres vertientes importantes: la primera se refiere a la búsqueda del fundamento del Estado moderno; la segunda es sobre la búsqueda de la mejor forma de gobierno; y la tercera analiza las características del “buen gobernante”. Ésta última ha sido objeto de debate de muchos pensadores a lo largo de la historia.

Los griegos, representados por Platón y Aristóteles, consideraron que el gobernante debía de tener ciertas características. La sabiduría, la templanza y la fortaleza eran las principales. Platón, en *La República*, consideraba que dichas virtudes solo pertenecían a la clase gobernante: la raza de oro. Por su parte, Aristóteles, en *La Política*, consideraba que la forma de gobierno de una nación dependía de las virtudes de su gobernante. Por ejemplo, si el rey era virtuoso su nación era una monarquía; pero si no, su nación era una tiranía.

Siglos después, Thomas Hobbes postuló en su libro *El Leviatán* que “el hombre era el lobo del hombre” y por lo tanto, era necesario un Estado absoluto para poner orden al supuesto caos que imperaba en la naturaleza.

\*Licenciado en Ciencias Políticas, con estudios de Maestría en Docencia para la Educación Media Superior, ambas por la UNAM. Participó en el IEDF como Consejero Electoral y observador electoral, como resultado de este trabajo en 2012 fue coordinador general de un proyecto de Observación Electoral financiado por el PNUD. Actualmente es colaborador semanal en SDP Noticias y promotor de la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Secretario Ejecutivo de Iknelia Visión Democrática A.C.

Dicho Estado absoluto dirigido por un rey único sin ningún contrapeso, cuya únicas obligaciones eran salvaguardar la vida y la propiedad de sus súbditos. Sin embargo, Hobbes no resolvió una pregunta fundamental: ¿Quién vigila que el rey cumpla con sus obligaciones?

Por el contrario, John Locke, en *El segundo Ensayo sobre el Gobierno Civil*, postula la tesis contraria, el monarca debe de tener un contrapeso natural, emanado en el parlamento. La razón es sencilla: los gobernantes, al igual que sus gobernados, son seres humanos imperfectos, con virtudes pero con muchos defectos, pero sobretodo son corruptibles. Por lo que los pesos y contrapesos son necesarios para moderar los excesos del gobernante.

Dicha fórmula es la que ha prevalecido hasta nuestros días. Sin embargo, parece ser que en nuestro país hemos olvidado dicho principio y seguimos creyendo que lo bueno y lo malo de un gobierno depende, enteramente, de las virtudes o defectos de un gobernante. Sin embargo, lo que deberíamos seguir pugnando es por creación de nuevos mecanismos de vigilancia entre los distintos niveles de gobierno. Porque, al fin y al cabo: “los hombres no somos ángeles”.

Pero, ¿cuál es la necesidad de hacer un breve repaso por la historia de la filosofía política? la razón es muy sencilla. En todo momento debemos de recordar, como lo afirma en el párrafo anterior, que los hombres son eso: hombres. Seres con virtudes y defectos, pero sobre todo, corruptibles. Por eso la necesidad de crear instituciones que sirvan de pesos y contrapesos para que regulen los posibles excesos de los gobernantes.

Sin embargo, al parecer, los diputados federales, senadores y diputados locales olvidaron dicho principio y decidieron retroceder en la historia del pensamiento político y encomendar a once “notables”, los consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral, la tarea de designar a todos los consejeros electorales encargados de los Órganos Estatales Electorales (Artículo 146, fracción IV, apartado c), 1 y 2) y por consiguiente, responsables de organizar las elecciones estatales. Debilitando institucionalmente a los congresos estatales, quienes eran los encargados, antes de la reforma actual, de dicha designación.

Si bien es cierto, no en pocos congresos estatales, los gobernadores en turno intentaron inclinar la balanza a su favor en los procesos electorales, al presionar a los diputados locales para designar a Consejos Electorales

Estatales poco independientes. En ningún caso reciente, se logró probar fehacientemente, que los gobiernos estatales inclinaran la balanza en favor de algún candidato. Por el contrario, en muchos de ellos hubo alternancia, como lo demuestran los resultados electorales.

Por lo tanto, no existe evidencia empírica de que la designación de los consejeros estatales por parte de los consejeros del INE va a ser más democrática, autónoma y transparente que la designación que hasta el momento ha venido realizado por los congresos estatales. La única diferencia sustancial será el número de personas que intervienen en el proceso, pasando de 1,137 diputados locales a solo 11 “notables”.

Ante esta situación ¿Qué podemos hacer para que la reforma política actual pase de ser regresiva a progresiva? Crear los mecanismos necesarios, pesos y contrapesos para que el nombramiento de los 192 Consejeros Electorales de los Órganos Estatales Electorales dependa menos de la percepción de once “notables” y más en criterios previamente establecidos en una ley reglamentaria que subsane las deficiencias de la reforma constitucional.

#### Título universitario y cédula profesional

La función electoral requiere de la mayor preparación posible. Por lo tanto, los Consejeros Estatales deben de cubrir el requisito de tener un título profesional expedido por una universidad de prestigio y de preferencia en Ciencias Sociales.

#### Experiencia electoral probada

Además de la preparación, los Consejeros Electorales deben de demostrar una amplia experiencia en materia electoral, ya sea como funcionario electoral, consejero distrital o municipal (según sea el caso), investigador, académico u observador electoral. En todos los casos anteriores se tendrá que entregar la documentación correspondiente para su comprobación.

#### Examen de conocimientos

Los Consejeros Electorales deben de probar estar actualizados en materia electoral. La mejor forma de hacerlo es a partir de un examen de conoci-

mientos o en su defecto, a partir de un ensayo. La revisión del examen o el ensayo será realizada por un comité especializado en el tema.

#### No vínculos partidistas

La autonomía de cada uno de los OEE debe de ser garantizada, estableciendo que los aspirantes al cargo no deben de tener ningún vínculo partidista, al menos cinco años antes de publicada la convocatoria. No tener militancia activa y por consiguiente no haber ocupado algún de dirección en algún partido político.

#### No vínculos gubernamentales

Al igual que el criterio anterior, los consejeros electorales deben probar no tener ningún vínculo gubernamental. Por tanto, los aspirantes no deben de ser funcionarios públicos de ningún nivel de gobierno (municipal, estatal o federal) con al menos cinco años de antelación a la convocatoria. Lo anterior, para garantizar la independencia de los consejeros electorales de la influencia de los gobiernos en turno.

#### Equidad de género

La selección de consejeros electorales debe de regirse bajo el principio de Equidad de Género. En ningún caso, el número de consejeros seleccionados debe superar el 70 por ciento de un mismo sexo; de preferencia, la selección debe corresponder al 50 por ciento de hombres y 50 por ciento de mujeres. Lo anterior, con el objetivo de asegurar la Paridad de Género entre personas del sexo masculino y femenino.

#### Proceso totalmente transparente

Para asegurar la autonomía de los consejeros electorales, el proceso de selección debe de ser totalmente transparente. Los *curriculum vitae* de los aspirantes tienen que ser de dominio público, así como sus grados académicos, cédulas profesionales y calificaciones obtenidas en el examen de conocimientos. Lo anterior, para garantizar que los mejores perfiles ocupen las plazas de los consejeros electorales.

## Posibilidad de revisión e impugnación

Durante el proceso de selección, debe de reglamentarse el derecho de los aspirantes a consejeros electorales, o cualquier otro ciudadano interesado, para impugnar la convocatoria, el proceso y la selección de consejeros ante una instancia mayor. Lo anterior, para garantizar, en todo momento, la total legalidad y legitimidad de la designación.

Los ocho criterios anteriores no servirán para que la selección de consejeros electorales de los Órganos Estatales Electorales dependa menos de la subjetividad de nueve personas y más en objetividad de la ley electoral. Lo anterior, con el objetivo de contribuir con el desarrollo de la democracia en México.

# Comentarios sobre la reforma política de 2013

Rosario Aguilar Pariente\*

Agradezco la invitación a participar en el Foro Ciudadano para discutir la reforma política de 2013. En mi presentación hablaré sobre tres temas relevantes de la reforma y que será necesario legislar su funcionamiento en la ley secundaria. Primero hablaré sobre la paridad de género en las candidaturas y la reelección, para después hablar sobre la regulación del contenido de las campañas, finalizando con consideraciones sobre la relación del INE y organismos electorales locales.

## APUNTES SOBRE LA PARIDAD DE GÉNERO Y LA REELECCIÓN

El avance de la participación política de las mujeres en México se ha dado poco a poco. Gran parte de este avance se debe al uso de las cuotas para las candidaturas a las legislaturas por parte de los partidos políticos. La participación política de las mujeres en la Cámara Baja ha pasado de 16 a 37 por ciento en 12 años, de 2000 a 2012. Actualmente, México se ubica en el número 18 de países por porcentaje de mujeres en la Cámara de Diputados a nivel mundial.

Las consecuencias de la participación política de las mujeres son variadas. Por un lado, la presencia de mujeres en puestos de elección y de poder político puede motivar a las ciudadanas a involucrarse más en política, informándose y votando. En general, las mujeres en casi todas las sociedades democráticas sufren de un déficit en relación a los hombres en el nivel

\*Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Michigan, EUA. Profesora-investigadora titular, División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Candidata en el Sistema Nacional de Investigaciones.

de participación política en general y en el nivel de sofisticación e interés político. Por lo tanto, la presencia de mujeres en puestos de poder puede ayudar a cerrar este déficit entre la ciudadanía.

Por otro lado, la inclusión de mujeres en el proceso deliberativo aumenta el rango de experiencias representadas en las asambleas para enriquecer el debate e incluir distintos puntos de vista de los representados. En este aspecto, no se argumenta que solo las mujeres pueden representar a las mujeres, ya que no todas las mujeres piensan igual (p. ej. Las mujeres se diferencian por su ideología, preferencias, actitudes políticas, etcétera), sino que al pasar por procesos distintos de socialización que los hombres las mujeres traen consigo al debate distintas perspectivas para enriquecer el proceso legislativo.

El principio sobre el que se basan las cuotas es la idea de que ciertos grupos sufren discriminación para desarrollarse profesionalmente por causas fuera de su control como lo es el género. En otros países también existen cuotas para grupos marginados por su identidad como en la India las cuotas para miembros de distintas castas. Las cuotas se perciben como mecanismos temporales que buscan igualar el piso de competencia entre los grupos mayoritarios y minoritarios, por lo que se espera que la cuota de género sea innecesaria en el futuro en nuestro país para garantizar igualdad de oportunidades en la competencia política entre los géneros.

Como lo han demostrado mis colegas, la doctora Joy Langston y el doctor Javier Aparicio, la aplicación efectiva de las cuotas de género en las candidaturas aumenta el número de legisladoras en nuestro país y en esta elección casi llegamos al 40 por ciento de legisladoras.

La reforma electoral incluye dos principios que podrían estar en conflicto: el de la reelección y el de la paridad de género en las candidaturas. Sin embargo, esta posible contradicción (quitarle el derecho de reelegirse a hombres si los partidos no cumplen con la paridad en candidaturas) omite el progreso que han logrado las mujeres en ganar elecciones y asume que un partido podría llegar a tener solo hombres ocupando 150 escaños de mayoría relativa en la cámara baja y 64 escaños en la cámara alta. En la actualidad ningún partido político cumple con ese escenario en la Cámara de Diputados o en la Cámara de Senadores. Por lo tanto, la tendencia que vemos al ver los resultados de la última elección revela que este escenario es poco probable para la elección de 2018. En 2018 será la pri-



mera elección en la que los legisladores se podrán reelegir, mientras que la paridad de género en las candidaturas se empezará a aplicar en las elecciones de 2015. Al ver el efecto positivo de las cuotas de género en la elección de legisladoras es muy probable que el porcentaje de mujeres electas a ambas cámaras del Congreso de la Unión y en los congresos locales aumente en las próximas elecciones. Por lo tanto, se puede concluir que es muy poco probable que se en 2018 se dé el escenario en que algún partido le tenga que negar la reelección a un legislador hombre para alcanzar la paridad en las candidaturas.

Finalmente no está de más afirmar que se debe legislar con cuidado para que el principio constitucional de paridad de género en las candidaturas sea efectivo y evitar casos como el de las “Juanitas” u otras posibles estrategias que vayan en detrimento del espíritu de la Constitución.

#### COMENTARIOS SOBRE REGULACIÓN DEL CONTENIDO DE CAMPAÑAS

La ley debe especificar claramente que tipo de contenido se considerará como “campaña negativa” o “campaña negra”. Los estudios sobre campañas negativas demuestran que este tipo de campañas tiene ventajas y desventajas. Por ejemplo, hay autores que argumentan que las campañas negativas informan al electorado ya que para atacar al contrincante deben de proveer información al electorado que fundamente el ataque. Asimismo, hay otros autores que encuentran que este tipo de campañas desmotiva a los electores menos informados a participar en las elecciones, y dado que los votantes menos informados tienden a ser la mayoría de la ciudadanía este resultado puede ser preocupante.

La ley debe de salvaguardar el derecho ciudadano de estar informado, promover el intercambio de opiniones e ideas entre los candidatos y partidos políticos. Por lo tanto, sería deseable —como lo dice el texto constitucional— evitar calumnias contra la personalidad de los candidatos pero no sería recomendable legislar en contra de la crítica del desempeño profesional de los candidatos y partidos políticos. La ley no debe de atentar contra la libertad de expresión ni el derecho a la información sino fomentar un intercambio de ideas y posturas por parte de los partidos políticos y candi-

datos. De esta manera, a través de un debate abierto, la información más sólida prevalecería sobre el resto.

En México nos hace falta llevar a cabo estudios sobre el efecto de las campañas negativas en el electorado. El año pasado asesoré la tesis de licenciatura de uno de mis estudiantes, Giancarlo Giordano, quien encontró que los mensajes negativos en la campaña electoral del DF motivaban más la participación electoral. El estudio del Lic. Giordano no se puede generalizar a todo el electorado, pero si es un indicio que demuestra la falta de consenso en la academia sobre el efecto de las campañas negativas en la ciudadanía.

Finalmente, se debe dar la posibilidad de demandar a aquéllos que ataquen a candidatos y partidos políticos para que los conflictos basados en contenido de las campañas los decidan las cortes. De esta manera los ataques a la capacidad y desempeño de los partidos políticos y candidatos electorales deberán estar sustentados para evitar un litigio en las cortes y se logrará proveer de información al electorado.

#### COMENTARIOS SOBRE LA RELACIÓN DEL INE CON LAS AUTORIDADES LOCALES

La ley debería de prever la coordinación del INE y los institutos locales en temas de fiscalización (p. ej. acortar el tiempo de entrega de los informes de gastos de campaña para que se sancione con tiempo a los partidos y candidatos que incurran en faltas); temas de educación cívica para que exista una coherencia en los programas que tomen en cuenta las diferencias regionales, y en cuanto a la publicación de sondeos de opinión para que los criterios sean homogéneos a lo largo del territorio. No se debe de esperar que los sondeos de opinión sean siempre atinados, ya que son probabilísticos, pero se puede exigir transparencia en la persona o grupo que los paga y en la metodología para descartar los sondeos fraudulentos.

Un punto muy importante es el de reglamentar claramente cuando el INE puede atraer casos de elecciones locales para evitar la politización de esta prerrogativa. Las causas para atraer los casos de elecciones locales al ámbito federal deben de ser, por ejemplo, por la incapacidad de las autoridades de garantizar equidad de todos los participantes en la contienda

y la habilidad de los ciudadanos de ejercer sus derechos políticos. La reglamentación clara de dicha habilidad del INE dará certeza a los procesos electorales locales. Para dicha atracción sería recomendable pedir la mayoría calificada de votos a favor de los consejeros electorales.

# Garantías de los funcionarios electorales

Enrique Ibarra Calderón\*

A raíz de la reciente reforma constitucional en materia política, nuestro sistema electoral sufrió cambios importantes, se incluyeron figuras como la reelección de legisladores y alcaldes, así como algunas reglas para regular las candidaturas independientes, pero sin duda una de las modificaciones sustanciales fue la creación de un nuevo órgano electoral que se encargará de organizar las elecciones en nuestro país. El Instituto Nacional de Elecciones (INE) nace con mayores facultades que su antecesor, pues ahora incide de manera directa en las elecciones locales y tiene la responsabilidad de designar a los consejeros de los órganos estatales electorales, entre otras atribuciones. En este rubro, la reforma constitucional establece un nuevo mecanismo de selección para los integrantes del Consejo General del INE, en donde destaca la participación de un comité técnico integrado por personas de reconocido prestigio, que será el encargado de evaluar los perfiles de los aspirantes para proponer a cinco candidatos por cada vacante ante el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados.

Aquí vale la pena hacer el siguiente cuestionamiento ¿cuál es el perfil que debe tener un consejero electoral? pregunto lo anterior ya que si bien la Constitución Política señala algunos de los requisitos que deben de tener los aspirantes a dicho cargo, deja para la legislación secundaria establecer el perfil de quienes habrán de resultar designados tanto para el Consejo General como para los órganos estatales. Sobre este particular, resulta dable mencionar que no existe una regulación que delimite con claridad el

\* Licenciado en Derecho, Escuela Libre de Derecho de Sinaloa. Especialidad en Materia Procesal Fiscal por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Ha sido Consejero Electoral Distrital y actualmente se desempeña como consejero ciudadano del Consejo Estatal Electoral de Sinaloa.

perfil que deben tener los consejeros electorales, por ejemplo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) en su artículo 112, establece los requisitos para los Consejeros del Instituto Federal Electoral (IFE), de entre los cuales son: la edad, la nacionalidad, el título profesional de nivel licenciatura, algunas excluyentes como no haber fungido en cargos de dirección en partidos políticos y determinados cargos públicos; y por último, que debe contar con los conocimientos y experiencia que le permita el desempeño de sus funciones; sin embargo, no establece con claridad un perfil idóneo para el cargo. Ahora bien, para poder definir el perfil de un consejero electoral debemos hacernos los siguientes cuestionamientos ¿cuál es la naturaleza de las funciones que realiza dicho funcionario? ¿Qué trascendencia pueden tener sus resoluciones para los partidos políticos y para los políticos en general? ¿Qué tipo de intereses se mueven en torno a una elección?

Sin duda que son muchos los intereses que giran alrededor de una elección, y las resoluciones que emiten los funcionarios electorales son trascendentes no solo para los partidos políticos, sino para la ciudadanía en general, por ello, el funcionario electoral tiene que contar con un perfil que garantice no solo su experiencia y conocimientos en la materia sino su *independencia e imparcialidad*. Estos dos son principios que van de la mano uno con el otro, ya que en la medida que un funcionario tenga independencia tendrá mayor libertad para emitir sus actos, en este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 144/2005, cuyo texto reza “FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO” señaló que el principio de imparcialidad

consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista y por otro lado, el principio de independencia constituye una garantía a favor del ciudadano y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, noviembre de 2005, p. 111.

De lo anterior resulta claro que unos de los elementos a tomar en consideración para definir el perfil que debe tener el funcionario electoral es que sea un profesionalista que garantice su independencia e imparcialidad, lo cual es complejo al momento de quererlo establecer como un requisito y además se vuelve subjetivo al momento de pretender acreditarlo por parte del aspirante, sin embargo, creo que vale la pena hacer el esfuerzo en la legislación secundaria de esta reforma constitucional, para definir un perfil idóneo que garantice la experiencia, conocimientos, independencia e imparcialidad como las cualidades mínimas que deben reunir quienes vayan a ocupar dichos cargos.

Ahora bien, una vez resuelto el tema del perfil y designados los consejeros electorales me surgen las siguientes interrogantes ¿cómo garantizar la independencia e imparcialidad de dichos funcionarios durante su gestión? ¿qué mecanismos de control existen para que éstos realicen su función con la mayor libertad frente a cualquier presión política o de cualquier naturaleza?

Aquí es importante destacar que los principios de imparcialidad e independencia le aplican tanto a las autoridades electorales como a los integrantes de los órganos jurisdiccionales por la propia naturaleza de las funciones que éstos realizan, sin embargo, en el caso de estos últimos cuentan con una serie de garantías que les permiten actuar con independencia y libertad frente a cualquier presión externa.

Al respecto el jurista Italiano Mauro Cappelletti quien fuera experto internacional en temas de administración de justicia señala que

la justicia y la imparcialidad son conceptos abstractos. Para que se conviertan en realidad—.... — deberán mediar muchas circunstancias favorables. Una de ellas es, obviamente, cierto grado de independencia del juez ante las presiones que sobre el pretendan ejercerse, sean de los órganos políticos del gobierno (sentido principal y tradicional), de los grupos de presión públicos o privados, o las que pudieran intentar en el proceso las partes mismas. De ahí que la garantía de inmunidad judicial tiende a darle al magistrado una razonable porción de libertad frente a tales presiones.<sup>2</sup>

Por su parte, los juristas Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossio Díaz señalan que debemos de entender por garantías jurisdiccionales

<sup>2</sup>Mauro Cappelletti, *La responsabilidad de los jueces*, Lima, Communitas, 2009, pp. 54 y 55.

el conjunto de instrumentos establecidos por las normas constitucionales con el objeto de lograr la independencia y la imparcialidad del juzgador y que poseen, además, un doble enfoque, pues al tiempo que se utilizan en beneficio de los miembros de la judicatura también favorecen la situación de los justiciables...<sup>3</sup>

De lo anterior podemos deducir que las garantías judiciales con las que cuentan los jueces y que se encuentran consagradas en los artículos 116 fracción III y 97 de la Constitución Política, funcionan como un mecanismo de control para garantizar la independencia de dichos funcionarios.

En este tenor, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia 15/2006 cuyo rubro textualiza "PODERES JUDICIALES LOCALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CON QUE DEBEN CONTAR PARA GARANTIZAR SU INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA"<sup>4</sup> ha señalado que para garantizar la independencia judicial se establecieron los siguientes principios:

1. El establecimiento de la carrera judicial, debiéndose fijar las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales.
2. La previsión de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Magistrado así como las características que éstos deben tener, tales como eficiencia, probidad y honorabilidad.
3. El derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo.
4. La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, lo que implica la fijación de su duración y la posibilidad de que sean ratificados al término del periodo para el que fueron designados, a fin de que alcancen la inamovilidad.

De lo anterior tenemos que existen una serie de mecanismos que funcionan como garantías a favor de los integrantes de los órganos jurisdiccionales, por ejemplo la garantía de estabilidad reconoce el derecho no solo de permanecer en el cargo durante el periodo que fue designado, sino

<sup>3</sup>Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 31.

<sup>4</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, febrero de 2006, p. 1530.

además la posibilidad de ser ratificado hasta alcanzar su inamovilidad. Sobre este particular la Ministra Olga Sánchez Cordero señaló que

una de las formas para garantizar la independencia personal de los jueces y magistrados es mediante las disposiciones que protejan su inamovilidad, poniéndolos al abrigo de las veleidades de la política y, asegurándoles que mientras se conduzcan conforme a la ley, seguirán en desempeñando su puesto.<sup>5</sup>

Ahora bien, regresando al tema de los funcionarios electorales, en la reforma constitucional recién aprobada se establecen algunos requisitos para ocupar el cargo de consejero, el derecho a recibir una remuneración, se estipula un plazo para el ejercicio del cargo y señala que solo podrán ser removidos durante dicho periodo por causas graves que establezca la ley, pero por otro lado, restringe la reelección o ratificación para un nuevo periodo, lo cual evidentemente contrasta con la garantía de estabilidad cuyos alcances fueron ya interpretados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el caso de los integrantes del Poder Judicial tanto de los Estados como a nivel Federal.

En efecto, los nuevos integrantes del Instituto Nacional de Elecciones y de los Institutos Electorales de los Estados contarán con un nombramiento por un periodo determinado y durante el mismo solo podrán ser removidos por causas graves que establezca la ley, sin embargo, se les niega el derecho de poder ser reelectos o ratificados por otro periodo, y en ese sentido, quienes ocupen dichos cargos sabrán que serán transitorios dentro de la institución y que, independientemente de su desempeño ya no podrán continuar en su encargo una vez vencido el periodo para el cual fueron designados.

Esta regulación a diferencia de los órganos encargados de administrar justicia en el país no otorga la garantía de estabilidad en el ejercicio del cargo, tal y como fue interpretada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que vale preguntarnos ¿Por qué los órganos jurisdiccionales cuentan la garantía de poder ser reelectos o ratificados y los funcionarios electorales no, si en la especie, ambos funcionarios de

<sup>5</sup> Olga Sánchez Cordero, Conferencia Judicial Internacional “La independencia judicial en México: Apuntes sobre una realidad conquistada por los jueces mexicanos” dictada en el Centro para la Democracia el 25 de mayo de 2000, en la ciudad de San Francisco California, EUA. <https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/LA%20INDEPENDENCIA%20JUDICIAL%20EN%20M%C3%89XICO.pdf>



deben a los principios independencia e imparcialidad? ¿A caso los funcionarios electorales están exentos de recibir presiones políticas? ¿O bien, no tienen la capacidad de mantener su independencia e imparcialidad por otro periodo? Y si en entonces las garantías jurisdiccionales fueron desarrolladas para defender la independencia judicial de las presiones políticas, vale la pena reflexionar sobre la necesidad de que los funcionarios electorales cuenten con garantías similares.

Por otro lado, es importante señalar que el tema de la no reelección de consejeros electorales no abona a la profesionalización del órgano, pues se desprecia la experiencia y conocimientos que los funcionarios que al concluir su periodo pueden aportar para los subsecuentes procesos electorales, sobre todo en esta materia que es de las más especializadas en nuestro sistema jurídico.

En función a todo lo anterior, pongo a su consideración la presente inquietud y los invito a reflexionar sobre el tema, pues si pretenden en realidad fortalecer los órganos electorales en este país es indispensable otorgar garantías a sus integrantes a efecto de que puedan ejercer con mayor libertad sus funciones y afrontar las posibles presiones de las que fueran objeto.

**Sección tres**

**Reforma constitucional  
y fiscalización**



El diputado Alfonso Durazo Montaña, al momento de participar en la inauguración del Foro Ciudadano.



De derecha a izquierda, los diputados Héctor Hugo Roblero Gordillo, Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara, Ricardo Anaya Cortés y Ricardo Cantú Garza.

# Aspectos relevantes de la reforma constitucional en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos en México

Juan Antonio Garza García\*

El 31 de enero del año en curso, el presidente Enrique Peña Nieto promulgó el decreto de reformas constitucionales en materia político electoral, a través del cual se replantea el sistema que ha venido aplicándose en los últimos años para la organización y desarrollo de los procesos electorales y para garantizar los derechos político electorales del ciudadano.

En materia de fiscalización sobre el origen, monto y aplicación de los recursos que los partidos políticos obtienen a través de las diversas modalidades de financiamiento previstas en ley, la reforma política recién promulgada representa una excelente oportunidad para adecuar y precisar las reglas que se han venido aprobando desde 2007 y así dotar de mayor certeza a los actores políticos y a los ciudadanos respecto de la forma en que la autoridad electoral llevará a cabo la revisión de las finanzas de los partidos políticos y cómo los ciudadanos podrán contar con información clara, precisa y oportuna al respecto.

Para alcanzar estos objetivos me parece que es importante tener presentes los siguientes aspectos:

a) Debemos entender que la fiscalización no es un procedimiento eminentemente sancionatorio, sino que se trata de un ejercicio de rendición de cuentas de los partidos políticos a la ciudadanía, por conducto de la autoridad electoral la cual, solo en caso de advertir irregularidades, inconsistencias o infracciones, deberá adoptar todas aquellas medidas tendentes a restablecer la legalidad violentada, ya sea orientando a las fuerzas políticas

\*Licenciado y maestro en Derecho. Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

para el adecuado cumplimiento de sus obligaciones o bien, imponiendo las sanciones a que haya lugar para disuadir infracciones futuras.

b) En este sentido, dada la relevancia de la fiscalización de los recursos tanto para la transparencia en los gastos de los partidos políticos, como para el fortalecimiento democrático del país, es evidente que debe llevarse a cabo con base en procedimientos claros, precisos, transparentes y con estricto apego a la legalidad, para dotar de certeza a los propios partidos políticos y a los ciudadanos en general.

En este sentido, me parece acertado que la reforma en comento haya devuelto al Consejo General la atribución de fiscalización y que sea éste, en ejercicio de sus atribuciones, quien pueda delegar, si así lo decide, esta atribución en alguno de sus órganos técnicos auxiliares. Pero más aún, la legislación secundaria en la materia debiera analizar la conveniencia o viabilidad de implementar una Dirección Ejecutiva de Fiscalización, como órgano auxiliar del Consejo General con atribuciones exclusivas en el tema, lo que garantizaría alto grado de especialización y seguimiento.

c) Para garantizar los procedimientos que cumplan las características referidas, es importante que la legislación secundaria establezca de manera puntual las etapas y plazos de cada uno de ellos. No debemos perder de vista, por una parte, para que la fiscalización sea adecuada debe ser integral y exhaustiva, máxime si tomamos en cuenta el hecho de que este procedimiento se puede traducir en la afectación de esferas jurídicas de terceros, a través de las sanciones que se lleguen a imponer.

d) Por otra parte, la exhaustividad implica tiempo, el cual resulta un factor determinante, especialmente en casos posteriores a procesos electorales ya que existen fechas específicas para que los representantes y gobernantes electos entren en funciones. Es decir, la legislación secundaria que se emita debe prever con precisión los plazos específicos y razonables que permitan no solo que la autoridad electoral desempeñe su función con la exhaustividad que amerita sino, a la vez, los partidos políticos puedan cumplir a cabalidad con el importante ejercicio de rendición de cuentas.

La rendición de cuentas, por su parte, también debe ser integral, por lo que la fiscalización de los recursos no puede ni debe limitarse a la revisión de los documentos que los partidos políticos presentan sino que debe ve-

nir aparejada de una función completa de verificación, lo que implica que en la legislación secundaria y, a la vez, en la reglamentación que la autoridad electoral emita, se prevea un entramado normativo e institucional que garantice el cumplimiento de los fines de esta función fiscalizadora tales como la coordinación entre autoridades de los tres niveles de gobierno; la elaboración de un padrón de proveedores de bienes y servicios a partidos políticos; el establecimiento de mecanismos más precisos y eficientes de verificación de facturas, máxime que hoy en día la legislación fiscal ya determina la obligación de utilizar únicamente facturación electrónica; entre otras.

De lo que se trata, en suma, es de garantizar que la ciudadanía cuente con información oportuna sobre el origen, monto y aplicación de los recursos de los partidos políticos, sobre todo cuando, según lo ha determinado el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, si bien el acceso a la información no constituye un derecho político *per se*, sí es un presupuesto para el ejercicio de los mismos.

Por otra parte, considero acertado que la reforma constitucional recién promulgada prevea como causal de nulidad el rebase de topes de gastos de campaña en 5 por ciento del monto permitido; igualmente, me parece muy atinada la propuesta del Presidente de la República de incorporar al catálogo de causales de nulidad la de adquisición de tiempos en Radio y Televisión. No obstante, dadas las implicaciones de la nulidad de una elección y los principios que rigen en este rubro, me parece importante advertir de algunos riesgos que debe prever y salvar la legislación secundaria:

“La nulidad de elecciones implica, como es del conocimiento general, que dadas las irregularidades detectadas en la elección de que se trate, el resultado es insalvable y para abonar a la certeza, es ‘preferible’ que dicha elección se anule y se repita el proceso electoral. No obstante, no debe perderse de vista el hecho de que dos de los principios que rigen el ejercicio de la función electoral son, precisamente, el de certeza, por cuanto a que no puede haber dudas sobre la actuación de la autoridad y que la autoridad debe basar sus determinaciones en hechos comprobables; así como el de la prevalencia de los actos válidamente celebrados, por cuanto a que las irregularidades realmente deben ser determinantes en el resultado de la elección.

Lo anterior nos lleva a destacar dos cuestiones: por una parte, la legislación secundaria debe ser exhaustiva en cuanto a plazos y procedimientos de manera tal que una afectación a la esfera jurídica de partidos políticos y candidatos, así como soslayar el voto que fue emitido para la elección de que se trate debe estar debidamente sustentado y acreditado. Y ello guarda estrecha relación con los tiempos. Para garantizar la exhaustividad de las investigaciones que pudieran traducirse en la nulidad de una elección debe haber plazos razonables. No debe perderse de vista la dimensión y la magnitud de una elección constitucional para cada uno de los cargos de elección popular, los plazos acotados y que el personal especializado encargado de dichas funciones es poco.

Existen antecedentes en diversas entidades federativas, como el Distrito Federal, en los que su legislación electoral preveía no solo la nulidad de elecciones por rebase de topes de gastos de campaña, sino además impedía que el partido político “infractor” participara en el proceso electoral extraordinario que se organizara. Norma que, me parece, podría atentar contra los principios consagrados en nuestra Constitución, por tres razones fundamentales: la primera de ellas, es que se trataba de un procedimiento deficiente y los partidos no estaban en condiciones de presentar la información que les era requerida no solo porque en ese momento no contaban con ella, sino además porque el propio Código de la materia preveía plazos específicos para su presentación ante la autoridad.

De manera que al resolver con los elementos con que contaba, la autoridad administrativa no fue exhaustiva y, por lo tanto, la investigación era deficiente, por los plazos en que se desarrollaba. Esto es, por cumplir con una fecha perentoria, no se podía esperar a allegarse de todos los elementos que acreditaran fehacientemente la infracción y, al pronunciarse en el sentido de que sí había infracción, la autoridad podía haber actuado al margen de los principios constitucionales de certeza y exhaustividad.

La segunda razón es que pareciera que la norma atentaba en contra de uno de los fines de los partidos políticos. Esto es, si la Constitución establece que los partidos políticos son entidades de interés público con el fin, entre otros, de hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, es inconcuso que ninguna norma secundaria podría prever que un partido no participe en procesos electorales, haciendo de lado uno de los fines que tiene constitucionalmente determinados.

“Finalmente, dichas normas dejaban de atender el criterio de que toda afectación a la esfera jurídica de los gobernados no puede contener una sanción única, sino que la autoridad debe contar con un catálogo de sanciones a imponer, derivado de un análisis de las circunstancias particulares de la falta y las condiciones del infractor. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sido muy enfático al establecer criterios a considerar en la calificación de las faltas y la determinación e imposición de sanciones mismos que, a mi juicio, la legislación secundaria debe retomar.

Un caso reciente de ello, conocido popularmente, es el denominado ‘Caso Sodi’ en el que la Sala Superior determinó revocar todo el procedimiento, que ya había sido validado por el Tribunal Electoral local, justamente por estas inconsistencias que, hay que decirlo, no necesariamente fueron errores de la autoridad sino deficiencias del marco normativo e institucional, generando así una norma ineficiente, ineficaz y que cayera en desuso por impráctica e inviable.

En el mismo sentido, y a propósito de la propuesta planteada por el Presidente de la República, si bien considero acertado que se impida la adquisición de tiempos en Radio y Televisión por cualquier modalidad distinta al otorgamiento de espacios que ya hace la autoridad electoral y se declare la nulidad de una elección cuando se incurra en esta falta y ésta resulte determinante en el resultado de la votación, el punto es el mismo: la autoridad debe contar con procedimientos claros, específicos, puntuales que garanticen la exhaustividad de las investigaciones y que las faltas estén debidamente acreditadas y sustentadas, para que se acredite que la nulidad de la elección de referencia es necesaria, ante la situación anómala detectada.

Dadas todas las implicaciones que tanto la fiscalización como la nulidad de elecciones pueden traer aparejadas, es inconcuso y se insiste, en que debe contarse con procedimientos exhaustivos, pormenorizados y que no generen duda no solo entre actores políticos sino entre ciudadanos. El acceso a la información y la validez del voto constituyen, en mi opinión, dos de los pilares que sustentan nuestra democracia y, en este sentido, deben privilegiarse en su regulación y atención”.

En suma, la reforma constitucional en materia político electoral recién promulgada constituye una inmejorable oportunidad para continuar avan-



zando en los grandes retos que implica la integración de la representación popular del país. En el caso de la fiscalización electoral, debe reconocerse que ha habido avances significativos, pero también, que subsisten importantes retos a los que hay que hacer frente y la expedición de la legislación secundaria constituye una oportunidad para ello.

Se debe conservar lo que hemos visto que ha funcionado bien, adecuar lo que puede mejorar o perfeccionarse y descartar aquello que no ha resultado de utilidad o ha sido ineficiente o ineficaz. De lo que se trata es de establecer un entramado normativo e institucional que garantice, por una parte, la rendición de cuentas que le es intrínseca al procedimiento de fiscalización pero además y en sentido más amplio, seguir abonando al desarrollo democrático de nuestro país con instituciones y normas sólidas y, sobre todo, con plena vigencia del Estado de Derecho.

# La fiscalización de ingresos y egresos de partidos políticos en el marco de una Ley General y de Procedimientos Electorales

Héctor Zamitiz Gamboa\*

La relación entre el dinero, la competencia política y sus implicaciones para la preservación así como el fortalecimiento de las instituciones y prácticas democráticas, es un problema prioritario en la agenda y el debate político.

Existen lecciones tanto en el extranjero como en nuestro país, de denuncias, litigios y escándalos por el uso de dinero que se filtra a través de los resquicios legales de los sistemas electorales. El uso de dicho dinero se manifiesta a través de formas sutiles y sofisticadas para evadir los dispositivos legales establecidos.

Por lo anterior, hay autores que señalan que el financiamiento de la contienda electoral es un asunto más político que técnico, aunque conviene puntualizar que es tanto político como técnico, debido a que muchas de las regulaciones que se han ensayado en el mundo y en México, no han logrado contener prácticas que se pretendían controlar.

Hoy en el Cofipe existen algunos elementos de lo que podría ser una ley de partidos pero faltan muchas cosas por legislar ¿qué tendría que atender de una manera puntual una ley de ese tipo? Lo que hoy se establece en el Cofipe, en términos de registro y de prerrogativas de los partidos políticos, derivado del artículo 41 de la Constitución General de la República pero, además, una ley de partidos tendría que resolver de manera mucho más puntual la implantación de principios y prácticas de la democracia interna de los partidos políticos, con la pretensión de hacer mucho más transparente las decisiones en el uso de los recursos públicos, a partir del

\*Politólogo. Profesor adscrito al Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

principio de que el sistema electoral mexicano le da preponderancia para este financiamiento a los recursos públicos.

Varios de estos temas se encuentran, aunque no suficientemente desarrollados, en el Cofipe (y en determinados preceptos y jurisprudencia del TEPJF) que deben ser materia prima para hacer una ley de partidos políticos que le diera estabilidad al sistema que los regula.<sup>4</sup>

En este sentido, debe reconocerse en la nueva ley de partidos y de procedimientos electorales que la fiscalización electoral es imprescindible para coadyuvar en la equidad de toda elección, para el fortalecimiento de la integridad de los actores políticos en la contienda y sobre todo para contrarrestar, controlar y sancionar aquellas conductas ilícitas y francamente corruptas que pudieran tener lugar en las elecciones.

Conviene destacar que históricamente la fiscalización no ha sido causa de análisis en la interpretación jurídica y de las fronteras que hubiese abierto la argumentación sobre las normas en la materia, como lo ha sido en otros temas de la reforma política, lo anterior a pesar de haber existido los casos de Pemex y Amigos de Fox, los cuales era previsible que continuarían presentándose ante la autoridad electoral.<sup>2</sup>

Recordemos que para tales efectos el legislador, mediante decreto publicado en el DOF el 13 de noviembre de 2007, reformó el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre el particular, que en el antepenúltimo párrafo de la base V, dispone que: “La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del IFE, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo, a propuesta del Consejero Presidente. (...) En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal”.<sup>3</sup>

<sup>4</sup> “La reforma que viene”, entrevista con Leonardo Valdés Zurita, *Voz y Voto, Partidos y elecciones*, núm. 240, febrero de 2013, pp. 17-24.

<sup>2</sup> Cfr. Jaime Cárdenas Gracia, “Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox”, México, UNAM-III, 2004, p. 5.

<sup>3</sup> Desde la reforma electoral de 1996 la Dirección General de Prerrogativas de los Partidos Políticos, por mediación de la Comisión de Fiscalización, hacía las labores de revisión de las acciones fiscalizadoras. La Comisión estaba integrada por tres consejeros electorales, que por un lado tenían buenas relaciones de comunicación con los representantes de los partidos políticos debido al ejercicio electoral y, por otro, accionaban como fiscalistas teniendo un papel difícil y poco operativo. Consúltese, “Memoria del Proceso Electoral Federal 2008-2009”, México, Instituto Federal Electoral, 2010, tomo II, cap. 18, “Fiscalización”, pp. 608-652.

Para el IFE esta reforma, reforzaba la colegialidad en el ámbito del Consejo General en la toma de decisiones entre los consejeros y se dio paso al ejercicio de una fiscalización más profesional, eficaz, certera y equitativa.<sup>4</sup> Ello, en teoría sonaba muy bien, sobre todo si compartimos aquella vieja premisa tan de moda en décadas pasadas, que escinde lo técnico de lo político. Pero más allá de este debate, estudiosos del tema advirtieron que el problema práctico concreto es que la UFRPP que se contempló en la nueva estructura del IFE, podía paradójicamente y a pesar de las mejores intenciones de los legisladores, resultar mucho más vulnerable a presiones políticas de diversa índole.<sup>5</sup>

Con respecto a la inconstitucionalidad del régimen de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, estudiosos del tema advirtieron que al asignar a la Unidad de Fiscalización la facultad de emitir normas generales en materia de contabilidad y registro, se permite un régimen de excepción en materia de fiscalización para los partidos políticos, pues el mismo árbitro o una unidad administrativa del árbitro, tienen la misión de elaborar las normas que esa misma unidad aplica en la fiscalización.<sup>6</sup>

El caso “Monex”<sup>7</sup> y el reciente dictamen que revisó los gastos de la campaña presidencial de 2012, es para algunos analistas políticos un síntoma de descomposición que el IFE sufre como institución,<sup>8</sup> puesto que la

<sup>4</sup> *Op. cit.*, p. 612.

<sup>5</sup> *Op. cit.*, p. 347.

<sup>6</sup> Consúltese, Daniel Márquez Gómez, “Los retos de la reforma en materia de fiscalización electoral”, en John M. Ackerman (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, 2009, p. 65.

<sup>7</sup> El caso Monex evidencia, para Jaime Cárdenas Gracia, las inadvertencias y las complicidades de la autoridad electoral federal con el PRI, principalmente de la Unidad Técnica de Fiscalización. Para el ex diputado del Partido del Trabajo, la Unidad de Fiscalización nunca se percató a pesar de su contrato entre el PRI y la empresa Alkino, que se contrató un crédito por 66 millones de pesos y el esquema de piramidación no fue investigado, pues dicha unidad técnica solamente se concretó a estudiar las relaciones jurídicas y financieras entre el PRI y Alkino, cuando la última era parte de un esquema de ingeniería financiera que comprendía a las empresas Atama, Inizzio, Efra y, desde luego, Monex. Al no investigar ni establecer las relaciones jurídicas y financieras entre todas estas empresas y el PRI, la Unidad de Fiscalización incumplió sus obligaciones legales para investigar la licitud o ilicitud del origen de los recursos; tampoco realizó una investigación completa sobre el destino de estos recursos y se concretó a investigar un universo limitado de tarjetas Monex. Cfr., Cárdenas Gracia, Jaime, “IFE: fiscalización inexistente”, *Suplemento Enfoque, Reforma*, 3 de febrero de 2013, p. 2.

<sup>8</sup> Para Jaime Cárdenas Gracia, el órgano electoral federal necesita no solo un *lifting*, requiere un cambio profundo y, tal vez su sustitución por un órgano electoral de características diferentes, posiblemente la creación de un Instituto Nacional de Elecciones, con consejeros electos democráticamente, *op. cit.*, p. 2.

Unidad Técnica de Fiscalización no fue supervisada ni vigilada permanentemente por los consejeros electorales. “Estos se enteran de los resultados de las auditorías poco antes que la opinión pública. No han advertido que la autonomía de la Unidad de Fiscalización es solo de gestión para asuntos administrativos, pues la Constitución no la dota de autonomía técnica como sí lo hace de la Contraloría del IFE”.<sup>9</sup> Por esa inadvertencia, la Unidad de Fiscalización desarrolla su actividad sin participación asidua de los consejeros y, además, lo hace en la opacidad porque sus investigaciones son legalmente confidenciales.

Lo anterior muestra la ruptura de los equilibrios en la fiscalización electoral y nos lleva al tema de la transparencia. Los sujetos del derecho de financiamiento son los objetos de responsabilidad y del ejercicio de los recursos, por esto el sistema de fiscalización que se ha desarrollado desde la Primera Comisión de Fiscalización del Consejo General del IFE, hasta la normatividad de la reforma del Cofipe de 2008, hace sujetos obligados a los partidos políticos no a los candidatos “de tal suerte que hacer del rebase de tope de gastos de campaña una causal de nulidad, como existe en la legislación del Distrito Federal desde que se aprobó en su primera versión en 1999, implicaría darle al candidato una responsabilidad en el gasto de campaña que hoy no tiene”;<sup>10</sup> aunque todos sepamos que quienes ganan o pierden las elecciones no son los partidos, sino los candidatos que son postulados por los partidos.<sup>11</sup>

Lo que establece el dictamen de las comisiones unidas sobre la reforma político-electoral, aprobado el 13 de diciembre de 2013 en materia de fiscalización, en el apartado B, es volver a darle atribuciones al Consejo General para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, que serán responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las

<sup>9</sup>*Ibidem*, p. 2.

<sup>10</sup>“La reforma que viene”, entrevista con Leonardo Valdés Zurita, *Voz y Voto, Partidos y elecciones*, núm. 240, febrero de 2013, p. 21.

<sup>11</sup>Leonardo Valdés Zurita considera que esta cuestión implica modificar la filosofía del financiamiento público en México, para que la cuestión financiera no sea un tema de partidos, sino de candidatos, en el entendido que una violación a las normas de financiamiento o a la fiscalización, tendría como sanción la anulación de la elección o incluso la cancelación, habiendo el candidato en cuestión ya tomado posesión, como se hace en Canadá donde la fiscalización se hace a los candidatos, a los cuales se les retira el fuero y el cargo, *op. cit.*, p. 21.

sanciones correspondientes; sin embargo, también en el dictamen se señala que el INE puede delegar la fiscalización a su órgano técnico, lo cual apuntaría a mantener el *statu quo*.

En este sentido, el diseño institucional de la fiscalización requiere una mayor definición. En tanto no exista un rediseño que considere un organismo encargado de contraloría de los gastos del país, consideramos que debe haber una participación permanente de los consejeros en la fiscalización de los partidos y de sus campañas, para lo cual debe establecerse un sistema integrado de tal forma que se vincule con las sanciones a los partidos.

Se podría afirmar que no existen condiciones hoy en día, pero es necesario buscar el compromiso partidario y la claridad para pensarla y sería prudente voltear la vista, aunque sea para aprender de ella, nos referimos a la Ley Orgánica sobre financiación de partidos políticos de España.<sup>12</sup>

Esa ley obliga a los partidos políticos a llevar registros contables detallados, que permitan en todo momento conocer su situación financiera y el cumplimiento de las obligaciones legales. Además, los libros de tesorería, inventarios y balances deben contener, conforme a principios de contabilidad general aceptados: 1) el inventario anual de todos los bienes; 2) la cuenta de ingresos, consignándose como mínimo las determinadas categorías de ingresos (...) además, la contabilidad debe reflejar las operaciones de capital relativas a: a) créditos; b) inversiones y, c) deudores y acreedores.

También, señala que la fiscalización externa de la actividad económica financiera de los partidos políticos corresponderá exclusivamente al Tribunal de Cuentas. Así, se obliga a los partidos políticos que reciban subvención estatal a presentar ante el Tribunal de Cuentas, en el plazo de seis meses a partir del cierre de cada ejercicio, una contabilidad detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos.

Al respecto, una mirada a las distintas experiencias internacionales en esta materia nos indican que la fiscalización suele hacerse por la autoridad electoral nacional o por el organismo encargado de la contraloría de los

<sup>12</sup>La Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (BOE núm. 158, 3 de julio), modificada parcialmente por la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo para la garantía de la democracia en los ayuntamientos y la Seguridad de los Consejales (BOE núm. 60, 11 de marzo), de España.

gastos del país, generalmente llamado Tribunal de Cuentas o por ambos órganos en distintas instancias.

La autoridad encargada de la fiscalización debe contar con los suficientes recursos legales, económicos, técnicos, humanos y profesionales para tener un sistema eficaz, con la capacidad de imponer las sanciones y hacerlas cumplir.<sup>43</sup>

La lección trascendente es que la ley clarifica el régimen contable y de registro de los partidos políticos y que es una instancia efectivamente técnica —el Tribunal de Cuentas— la que se encarga de la fiscalización no solo de las finanzas sino de la legalidad de las mismas, exigiendo responsabilidades a los partidos políticos.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Véase José Woldenberg, *op. cit.*, p. 28.

<sup>44</sup> Daniel Márquez Gómez, "Los retos de la reforma en materia de fiscalización electoral", *op. cit.*, p. 343.

# Fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos. El desafío de la oportunidad y certeza

Juan Carlos Conzuelo Jiménez\*

No cabe duda que uno de los motivos más poderosos para la reforma político electoral consistió en el establecimiento de un modelo de fiscalización a los ingresos y gastos de los partidos políticos que permitiera concluir si se dio o no puntual cumplimiento a los topes de gastos de campaña dentro plazos brevísimos, de manera que su rebase diera lugar inexorablemente a la declaración de nulidad de la elección respectiva, constituyendo un eficiente mecanismo sancionatorio que a la vez permita el castigo al infractor y la depuración del acto electoral viciado, impidiendo que la vulneración al principio de equidad en la contienda, fundamental en la celebración de elecciones auténticas, trascienda a la instauración de un órgano de gobierno carente de legitimidad democrática.

De esa forma, el nuevo texto de los artículos 41 y 116 de la Carta Fundamental se advierte que las leyes secundarias obedecerán, entre otros aspectos, a las premisas siguientes:

- a) Establecer los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos.
- b) El exceso en el gasto de campaña igual o superior al 5 por ciento del monto autorizado, la compra de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión y la utilización de recursos públicos o de procedencia ilícita, acreditados de manera objetiva y material, serán causa de nulidad de la elección.

\*Licenciado por Facultad de Derecho de la UNAM. Maestría en Derecho Electoral por el Instituto de Capacitación y Especialización Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Actualmente se desempeña como servidor público electoral del Instituto Electoral del Estado de México.



- c) Habrá presunción legal de determinancia de las violaciones mencionadas cuando la diferencia entre la votación obtenida por el primero y el segundo lugar sea menor al 5 por ciento.
- d) La duración de las campañas federales será de 90 días el año que se elija Presidente de la república y 60 cuando se elijan diputados federales; y en los estados, 60 a 90 días cuando se elija Gobernador y 30 a 60 cuando solo se elijan diputados locales o ayuntamientos.

Resulta evidente que dichas disposiciones están orientada a satisfacer los principios de legalidad, objetividad, certeza y equidad en la contienda electoral; sin embargo, es imperativo tener presente que el mandato constitucional establece que los procedimientos de control, fiscalización oportuna y vigilancia, se realizarán durante la campaña electoral, a manera de que previo a la toma de posesión de los órganos electos, con base en los elementos materiales y objetivos adecuados, se tenga certeza en torno a si el tope de gastos de campaña fue respetado o rebasado por los contendientes, con el ánimo de superar los tiempos en que resultaba más conveniente para los actores políticos asumir el costo de una multa por tal infracción, pero habiendo obtenido una constancia de mayoría firme por haber entrado en funciones el órgano electo, que respetar dichos cotos y perder la elección correspondiente.

*Prima facie*, lo anterior llevaría a concluir que la fiscalización completa de las campañas debe realizarse durante un plazo de entre 30 y 90 días (periodo que abarcan las campañas, según se trate) con el fin de comprobar, antes del momento en que habrán de tomar posesión los electos, si el tope de gastos fue rebasado por un margen superior al 5 por ciento y la diferencia entre los contendientes que ocuparon el primero y segundo lugares en la elección es inferior a dicho margen, en cuyo caso la irregularidad se tendrá como determinante y dará lugar a la nulidad de la elección.

No obstante, hay una serie de características del modelo vigente que no podrán ser soslayados en el nuevo esquema, puesto que se refieren a derechos fundamentales que no fueron objeto de modificación y por lo tanto, no pueden ser ignorados: la garantía de audiencia y a la aplicación de los principios de idoneidad y proporcionalidad en la investigación sobre la veracidad de los informes.

Con relación a las acciones que deberá realizar el ente fiscalizador, para ajustarse a los perfiles delineados por la propia constitución y las autoridades jurisdiccionales a través de jurisprudencia obligatoria respecto a la garantía de audiencia, deberá respetar los siguientes contenidos mínimos:

- a) Notificación sobre las fases que integrarán el procedimiento de revisión a los informes de gastos de campaña, actos pueden realizarse incluso antes del inicio de la campaña, con el fin de dar certeza a los partidos y candidatos respecto de los alcances que tendrá la revisión.
- b) Presentación de los informes definitivos de gastos de campaña y consolidación financiera si la normatividad de coaliciones así lo requiere, con el fin de partir de un principio de buena fe respecto de los ingresos y gastos de los actores políticos.

En torno a este tema, será preciso legislar con cuidado especial a fin de fijar un plazo razonable para la compilación y sistematización de la información necesaria por parte de los partidos y candidatos, puesto que un plazo demasiado corto pondría en riesgo la obtención de resultados ciertos y uno demasiado largo podría implicar que no se obtengan los resultados con la oportunidad que orientó la reforma.

Asimismo, es importante no perder de vista que aun cuando la reforma dispone algunas medidas que pueden facilitar la elaboración de informes, como el pago de gastos de campaña a través de una chequera administrada por el INE y la notificación respecto a la celebración de contratos por bienes o servicios destinados a la campaña, puesto que excluye aquellas operaciones que por su naturaleza infractora (aportaciones ilícitas) deben ser verificadas por otros medios.

Asimismo, es importante no perder de vista que durante los últimos días de la campaña e incluso concluida ésta, los partidos y candidatos realizarán el pago de servicios, salarios, obligaciones fiscales, reconocimientos por actividades políticas, etcétera, las cuales materialmente solo podrán ser comprobadas después de concluida la campaña, por lo que se debe tener en cuenta el carácter excepcional de dichos gastos con el fin de que también sean fiscalizados.

- c) Revisión y estudio preliminar de los informes de gastos de campaña, para obtener un diagnóstico técnico, contable, financiero y jurídico de los informes, con el fin de advertir posibles irregularidades.

Al tratarse de procedimientos altamente especializados, aunque no definitivos, será necesario concederles un plazo razonable para que sean efectuados con el profesionalismo y certeza necesarios, tomando en cuenta para ello las experiencias obtenidas por la Unidad de Fiscalización de las Prerrogativas de los Partidos Políticos del IFE y sus equivalentes en las entidades federativas.

- d) Análisis del monitoreo a medios de comunicación electrónicos, alternos, impresos, cine e internet, para advertir tanto operaciones no declaradas como aportaciones en especie que además de impactar el cumplimiento del tope de gastos, puedan constituir otro tipo de faltas, como adquisición de tiempos en radio y televisión, aportaciones prohibidas, ya sea por su fuente o por su monto. Por ello será importante atender también los plazos para la rendición de informes de monitoreo.
- e) Verificación documental de los asientos contables de partidos y candidatos, previa notificación de las formalidades y elementos a que deben sujetarse las visitas de verificación. Al respecto, será importante no perder de vista la extensión, tanto documental como geográfica que pueden tener las visitas puesto que pueden referirse tanto a una elección municipal como a la presidencial, las cuales requerirán plazos distintos para realizarse con eficiencia y certeza.
- f) Confirmación de operaciones con personas físicas y morales que proveyeron bienes y servicios a los partidos y candidatos, en cuanto a este tema, será vital considerar que esta verificación puede no comprender solamente a las autoridades hacendarias, sino también a instituciones bancarias y a particulares, quienes podrían rehusar o diferir la entrega de la información requerida, en cuyo caso será necesario conceder tiempos para la instauración y operación de medias de apremio a fin de obtener en tiempo la información financiera necesaria.
- g) Elaboración del informe preliminar de resultados con las conclusiones, errores, omisiones e irregularidades que, en su caso hayan sido detectadas y su desahogo por parte de los partidos y candidatos.

Por su naturaleza técnica, estas dos actividades requerirán tiempo suficiente para que el informe presente información sólida, obtenida por medios legales y el eventual desahogo de las mismas por los partidos políticos se realice apropiadamente. Precipitar estos tiempos podría dar lugar a la formulación de informes imprecisos y subjetivos que

podrían ser invalidados por las autoridades jurisdiccionales ante alegatos de indefensión por falta de fundamentación y especialmente de motivación.

- h) Validación de aclaraciones y elaboración del informe de resultados de la revisión. Finalmente, será imperativo prever la oportunidad para que el órgano fiscalizador, una vez que cuente con todos los elementos objetivos y materiales suficientes, proceda a la elaboración de conclusiones en torno al acatamiento o rebase en el tope de gastos de campaña, actividad que representa el clímax de la función fiscalizadora y por tanto requiere tiempo suficiente para tener el nivel de detalle, claridad y profundidad necesaria, a fin de colmar los principios rectores de la función electoral y eventualmente pueda motivar la declaración de nulidad o de invalidez de una elección.
- i) Adicionalmente, resulta inevitable prever la interposición de medios de impugnación encaminados a controvertir la veracidad y precisión de los informes, por lo que también será importante prever los plazos apropiados en la normatividad que sustituya la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues aun cuando puedan o incluso deban acumularse las impugnaciones a la validez de la elección con las que cuestionen la precisión y legalidad de los informes, será necesario conceder los tiempos necesarios para su interposición, tramitación y sustanciación, a fin de cumplir con el principio de impugnabilidad de los actos y resoluciones electorales.

Por otro lado, en cuanto a la idoneidad y necesidad de las diligencias de investigación, se trata de procedimientos especializados de auditoría que se ajustan a prácticas contables, en el caso particular, a la Norma Internacional de Auditoría NIA 500 "Evidencia de auditoría" y al boletín 6010 de las Guías de Auditoría emitidas por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, para allegarse de evidencias que permitan comprobar la autenticidad de la situación financiera y documentación comprobatoria de los informes de campaña.

Respecto a las técnicas de auditoría son los métodos prácticos de investigación y prueba que se utilizan para comprobar la razonabilidad de la información financiera, que le permitirán emitir su opinión profesional, entre las que se encuentran:

- a) Inspección. Examen físico de los bienes materiales o de documentos, con el objeto de cerciorarse de la existencia de un activo o de una operación registrada en los estados financieros.
- b) Confirmación. Comunicación escrita de una persona distinta de la examinada que conoce la naturaleza y condiciones de la operación y, por lo tanto, confirmar su realización.
- c) Investigación. Obtención de información, datos y comentarios de los funcionarios y empleados de la propia empresa.
- d) Declaración. Manifestación por escrito con la firma de los interesados, del resultado de las investigaciones realizadas con los funcionarios y empleados de la empresa.
- e) Certificación. Obtención de un documento en el que se asegure la verdad de un hecho, legalizado, por lo general, con la firma de una autoridad.
- f) Observación. Presencia física de cómo se realizan ciertas operaciones o hechos.
- g) Cálculo. Verificación matemática de alguna partida.

Por cuanto a la suficiencia e idoneidad de la evidencia de auditoría, la norma citada establece las siguientes reglas:

- a) La evidencia de auditoría es más confiable cuando se obtiene de fuentes independientes a la entidad fiscalizada (confirmación).
- b) La evidencia de auditoría que se genera internamente es más confiable cuando son efectivos los controles impuestos por la entidad (investigación).
- c) La evidencia de auditoría que se obtiene directamente por el auditor (observación) es más confiable que la obtenida de manera indirecta o por inferencia (cálculo).
- d) La evidencia de auditoría es más confiable cuando existe en forma documental, ya sea física, o electrónica (inspección).
- e) La evidencia de auditoría que proporcionan los documentos originales es más confiable que la obtenida en fotocopias o facsímiles (certificación).

Así, es incuestionable que por su extensión y complejidad la función fiscalizadora materialmente no podrá culminarse durante la campaña, pues aun cuando durante dicho periodo se puedan obtener avances sustanciales; será necesario agotar el plazo que mediará, por citar solo un ejemplo, entre el primer domingo de junio y el primero de octubre de 2018 año de la elección de Presidente de la República (133 días), durante los cuales deberán desarrollarse inexcusablemente los pasos anteriores; sin embargo, será materialmente posible realizarla en la medida en que se dote a los entes fiscalizadores de las herramientas jurídicas que allanen su función concediéndole las atribuciones necesarias para realizarla y además, cuenten con suficiencia presupuestaria para contar con profesionistas capacitados y eficientes, que puedan realizar la misión que el constituyente permanente les ha encomendado en tutela de la democracia que México merece.

**Sección cuatro**

# **Candidaturas independientes**



Juan Marcos Dávila Rangel, secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al hacer su exposición. A la derecha la diputada Loretta Ortiz Ahlf.



El diputado Gerardo Villanueva Albarrán, al participar como moderador en una de las mesas del Foro Ciudadano. En el extremo izquierdo, Adrián S. Gimete Welsh y en el extremo derecho Marco Antonio Herrera Toledo.



# El modelo de candidaturas independientes en un régimen de competencia electoral entre partidos políticos

Juan Marcos Dávila Rangel\*

## INTRODUCCIÓN

La figura de las candidaturas independientes ha cobrado mayor relevancia en la última década en nuestro país, principalmente por la intensificación de la participación política de los ciudadanos a fin de acceder a un cargo de elección popular que no sea mediante un partido político.

El ámbito de protección y expansión de los derechos humanos ha provocado que la aplicación de nuevos criterios por parte de los órganos jurisdiccionales sobre el derecho político-electoral de ser votado, cuando ciudadanos exigen su participación como candidatos independientes. Esta situación ha forzado en parte a la maquinaria legislativa para modificar los mecanismos por los cuales se accede al poder en México (reformas de 9 de agosto de 2012 al artículo 35, fracción II, y 27 de diciembre de 2013 a los artículos 116, fracción IV, incisos e y o; 122, apartado c, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Un modelo de acceso a los cargos de elección popular a través de las candidaturas independientes, sin precedentes a nivel federal y pocos casos en las entidades federativas, requiere un contraste con el acceso a través de la postulación de partidos políticos para ocupar los cargos ya mencionados. Análisis que sustentaré mediante referencias internacionales, constitucionales y legales, así como precedentes relevantes del TEPJF y de la SCJN.

\* Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del TEPJF. Sus opiniones son personales y exclusivamente académicas

## PROCEDIMIENTO DE REGISTRO

El marco normativo actual impone una natural armonización con el ejercicio de la ciudadanía a su derecho político de ser votado,<sup>1</sup> en forma independiente a los partidos políticos, al mismo tiempo, el sistema electoral en conjunto debe conservar funcionalidad a partir del principio de equidad en la competencia.

Los parámetros actuales para el registro de candidatos independientes, según las legislaciones vigentes de Quintana Roo y Zacatecas,<sup>2</sup> son:

- a) Número de firmas que se integran a la solicitud dependen del tipo de elección y van del 2, 5 al 15 por ciento del padrón electoral de la demarcación respectiva.
- b) Se exige una fe de hechos o cotejo notarial. Otro método es la simple manifestación de apoyo ante la autoridad electoral.
- c) Posibilidad de militar o no en un partido político, exigiendo un mínimo tiempo en separación de su calidad de afiliado.
- d) Designar un administrador que especifique la procedencia de los recursos, obligado a abrir una cuenta bancaria en la demarcación donde contendrá.
- e) Presentar la plataforma electoral y el emblema junto con color y colores.

Bajo esta perspectiva, la legislación secundaria podrá establecer un criterio cuantitativo de apoyo ciudadano que deberá acompañarse a toda solicitud de registro, que sea compatible con elementos como: número de electores según el padrón electoral, la demarcación territorial y el tipo de elección.

<sup>1</sup>En América Latina, Brasil, Costa Rica y El Salvador no han regulado candidaturas independientes en legislación secundaria, en cambio, Chile prevé un amplio régimen en la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, por ello se ha constituido en referente a nivel continental.

<sup>2</sup>La mayoría de estos parámetros han sido declarados constitucionales por la SCJN [A.I. 28, 29 y 30/2006 acumuladas; A.I. 50/2012; A.I. 57, 58, 59 y 60/2012 acumuladas; A.I. 67, 68 y 69/2012 acumuladas] y por el TEPJF [SUP-JDC-45, 46, 47, 48 y 49/2013 acumulados; SUP-OP-6, 10 y 12/2012]. En el caso de la firma de apoyo presentada mediante cotejo o fe de hechos notarial se resolvió en el SUP-JDC-41, 42 y 43 /2013 acumulados, su inconstitucionalidad por parte de la Sala Superior.

Asimismo, la experiencia ha indicado que en el procedimiento de registro la autoridad electoral debe contar con instrumentos para validar el apoyo de la ciudadanía a una solicitud de esta naturaleza, una suerte de cotejo verificado en un tiempo razonable (por ejemplo, durante el periodo de precampañas) para evitar fraudes a la ley o la presentación de aspirantes a candidatos independientes sin una base de ciudadanos que lo respalden.

Los procedimientos pueden variar, pero no podemos dejar de llamar la atención en la regulación zacatecana, donde mediante un juicio ciudadano, la Sala Superior del TEPJF declaró la invalidez de algunas disposiciones legales y reglamentarias por ser contrarias a la Constitución Federal, en el tema de la obligación de presentar un cotejo notarial o fe de hechos de las firmas de apoyo.<sup>3</sup>

Por último, el legislador ordinario podrá considerar disposiciones acerca de la estructura que apoyará al candidato en la administración y rendición de cuentas de sus recursos, lo idóneo es que un contador público o profesional afín con acreditada experiencia haga las veces de encargado de estos temas delicados.

También es recomendable que la ley prohíba a los candidatos independientes presentarse mediante emblemas o colores que tengan identidad o similitud en un grado significativo con el de los partidos políticos o coaliciones, pues la confusión que podría originarse en los electores daría lugar incluso a la nulidad de elección.

## FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS

Los puntos centrales que se tendrían que ponderar para establecer reglas específicas sobre el financiamiento de candidaturas independientes pasan por la reciente reforma constitucional en materia político-electoral (cuya

<sup>3</sup>Véase nota anterior. Los resolutivos de la sentencia fueron, entre otros: TERCERO. Se declara la inaplicación del artículo 48, numeral 4, fracciones II, en la porción normativa que dice "haciéndose constar mediante fe de hechos notarial" y III, en la porción normativa que dice: "debidamente cotejada con su original por el fedatario público" de la ley electoral local... CUARTO. La última parte de la fracción II, del artículo 14, numeral 4, en la porción normativa que dice "Dicha firma se hará constar mediante fe de hechos notarial" y la conducente de la fracción III, que dice: "Debidamente cotejadas con su original por el fedatario público" del Reglamento de Candidaturas Independientes de Zacatecas, se expulsan de dicho ordenamiento jurídico...

promulgación se encuentra pendiente una vez que la Comisión Permanente declaró el 22 de enero de 2014 haber alcanzado una mayoría suficiente para tal efecto).

El artículo 41, base III, de esta nueva reforma dispone que los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

Por lo anterior, es ineludible que la legislación secundaria prevea el cómo las personas con registro de candidatura independiente podrán acceder a tales prerrogativas durante las campañas.

Varios aspectos no podrían dejar de lado los legisladores:

- a) Conformación del financiamiento al que podrán acceder en cualquiera de sus modalidades, esto es, público, privado o mixto.
- b) Estructura contable y de rendición de cuentas que deberá tener cada candidato independiente, la cual estará obligada a demostrar capacidad para el manejo adecuado de recursos económicos.
- c) Los procedimientos de fiscalización de los gastos de campaña, estableciendo documentos, reportes, tiempos e informes con características particulares análogas a los que presentan los partidos políticos.
- d) Asimilación de la figura del candidato a los partidos políticos en cuanto a los topes legales de gastos de campaña.
- e) Podría otorgárseles financiamiento público como si fuesen partidos de nueva creación, el cual estará ligado al ámbito de elección de que se trate, de tal manera que sea proporcional al número de electores inscritos en el padrón electoral de la demarcación respectiva.
- f) Si el modelo opta por financiamiento privado, regular la posibilidad de que el candidato independiente, en caso de obtener el triunfo, recupere hasta un 50 por ciento de los gastos de campaña que hayan sido comprobados ante la autoridad electoral, y una vez que concluya el procedimiento de fiscalización. Otra opción es prever una tasa de retorno o reembolso conforme al porcentaje de votación obtenida en la elección.
- g) Como en la reforma constitucional de este 2014 también está prevista la causal de nulidad de elección por el rebase de topes de gastos de campaña, el candidato independiente que sea declarado responsable, perdería no solo su derecho a participar en los comicios extraordinarios, sino también a recuperar los gastos mencionados en el inciso anterior.

h) La autoridad administrativa electoral deberá contar con los medios legales a su alcance para evitar el uso de recursos de procedencia ilícita por los candidatos independientes. La sugerencia consiste en que los colegios de contadores provean a la autoridad una lista de profesionales capacitados que podrán fungir como administradores de los recursos obtenidos por estos candidatos.

La legislación ordinaria podrá disponer que, exclusivamente de esta lista, los candidatos independientes designen al profesional que será el encargado de su administración y rendición de cuentas, de esta manera se reduce la posibilidad de que las campañas puedan constituirse en un instrumento más de lavado de dinero.

## ACCESO A TIEMPOS EN RADIO Y TELEVISIÓN

La legislación ordinaria no podrá contradecir lo dispuesto en el reformado artículo 41, base III, Apartado A, inciso e, de la Constitución, acerca de la distribución del tiempo entre partidos políticos y candidatos independientes.

Se estableció a nivel constitucional que las candidaturas independientes tendrán derecho de acceso en el 30 por ciento que se reparte en forma igualitaria entre los partidos políticos, una de las porciones igualitarias, podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto.

El modelo para que aquellos puedan acceder a Radio y Televisión forzosamente estaría ceñido a la demarcación territorial en que compiten. Es decir, un candidato independiente a diputado federal no debería gozar de espacios en Radio y Televisión en toda la entidad federativa, menos en todo el territorio nacional, sino exclusivamente en la geografía que ocupa el distrito correspondiente.

De esta manera, la legislación secundaria tendrá que ser cuidadosa, ya que actualmente el IFE no tiene mecanismos legales, reglamentarios o acuerdos que prevean la posibilidad de que los mensajes de campaña sean transmitidos solamente en un distrito electoral uninominal, lo que implica retos en el acceso a los tiempos del Estado por parte de candidaturas independientes.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Así lo reconoció la Sala Superior del TEPJF en la sentencia del SUP-RAP-55/2013, p. 32. Independientemente de lo que se resolvió en ese recurso, actualmente toda la programación

Una última situación que se sugiere contenga la ley ordinaria consiste en que los candidatos independientes solo tendrán acceso a los tiempos del Estado en Radio y Televisión en los periodos de campañas electorales. Con lo anterior, es claro que no tendrán participación en la fase de precampañas, ya que se trata de una actividad exclusiva desarrollada por los partidos políticos.

## REPRESENTACIÓN ANTE AUTORIDADES ELECTORALES

El derecho de que los candidatos independientes cuenten con representantes en los organismos públicos administrativos electorales, centrales o descentralizados, donde tienen su actividad en los comicios, tiene como claro propósito dotarlos de las herramientas con que cuentan los partidos políticos para participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

Otra reflexión en la misma dirección: no se pone en duda que los candidatos postulados por los partidos políticos tienen representación, a través de éstos, en las mesas colegiadas de los consejos o comisiones centrales, estatales o distritales, de los institutos electorales, en caso de no permitir a los candidatos independientes la posibilidad de ejercer el mismo derecho, se conculcaría en su perjuicio el principio de equidad en la competencia, ante la desventaja en que se les colocaría por esta falta de representación.

Una similitud consiste en que los candidatos independientes deben gozar del mismo derecho que tienen los partidos políticos de nombrar representantes en las mesas directivas de casilla. Es algo ya fuera de discusión que los representantes ante los centros de votación constituyen una forma de control y un sistema de evaluación sobre la certeza, eficacia y

---

y pautas que el IFE ordena transmitir a las estaciones de radio y canales de Televisión se rigen por un “criterio general” denominado informalmente “pauta por entidad federativa”, determinando que los materiales de las órdenes de transmisión tanto de partidos políticos, como de autoridades electorales —cabría decir también de candidatos independientes—, se difundan en grupos o cadenas de emisoras, teniendo en cuenta la distribución de materiales y su difusión por cada estado de la República, y no en función de municipios o regiones.

transparencia<sup>5</sup> de los actos electorales durante la recepción del sufragio. Sin este derecho se generaría inequidad.

## CONCLUSIÓN

Las candidaturas independientes van a irrumpir en todo el sistema electoral mexicano, con mayor o menor fuerza, dependiendo de las condiciones y características de cada proceso. Resulta ahora indispensable que el legislador secundario ponga en claro las bases y reglas de actuación de los ciudadanos que participarán bajo dicha figura.

Un derecho político de esta envergadura no puede quedar en el vacío legal, antes bien, una adecuada regulación posibilitará que el margen de actuación de los candidatos independientes no genere más problemas a las autoridades electorales e incertidumbre a los electores, por eso, las reflexiones adquieren importancia.

<sup>5</sup>Jurisprudencia 44/2012 de la Sala Superior del TEPJF con rubro: "Procedimiento de escrutinio y cómputo. Sus formalidades dotan de certeza al resultado de la votación".

# Antecedentes de candidaturas independientes: requisitos y prerrogativas

Darío Velasco Gutiérrez\*

Fue a partir de la consolidación del Estado constitucional moderno que se inicia a configurar la democracia como una nueva forma de gobierno; este sistema nace con la tendencia estructural del ser del Estado mismo, del régimen o del sistema político, que conforma una relación entre el poder estatal y la población, consistente en el ejercicio del autogobierno y la soberanía del pueblo, lo cual generó un esfuerzo paulatino para agotar los criterios restrictivos que solo permitían la participación de algunos cuantos en la estructuración del gobierno.

Esta nueva concepción sobre la legitimidad del gobierno y del sistema jurídico, propició que se retomaran mecanismos existentes en la democracia directa, para traerlos a los sistemas representativos, con el objeto de formar un nuevo sistema de democracia participativa, dentro del cual se visualiza a las candidaturas independientes como una figura de participación política, mismas que al fijar la participación activa de los ciudadanos en los procesos electorales, permiten a estos convertirse de simples electores en verdaderos ciudadanos.

Dicha modalidad de participación ciudadana, resulta novedosa dentro de nuestro sistema jurídico federal, sin embargo la misma se encuentra establecida y regulada en diversos países, en donde incluso los ciudadanos cuentan con las mismas prerrogativas que los partidos políticos. Por ejemplo, en América Latina, tenemos 21 países que reconocen y regulan esta mo-

\*Licenciado en Derecho por la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón, UNAM. Maestro en Derecho Constitucional por la Universidad Marista. Especialidad en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Integrante de la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, A.C. Se desempeña como Magistrado del Tribunal Electoral del Distrito Federal.



dadidad democrática, siendo los más representativos Ecuador, Colombia, Venezuela, Chile y Perú.

## ANTECEDENTES EN EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

En nuestro país, los antecedentes de este tipo de candidaturas, se remontan a nuestros orígenes como nación, así lo establece Gonzales Oropeza cuando nos recuerda que desde la Independencia de México en 1810 hasta la Revolución Mexicana en 1910, las candidaturas individuales estaban permitidas en la Ley y a pesar de que existían en la práctica grupos de individuos que compartían una plataforma ideológica, fueron los individuos —hombres ilustres y caudillos—, los protagonistas de esta época, y no así los partidos políticos, los cuales fueron reconocidos legalmente hasta 1911.<sup>1</sup>

A pesar de lo anterior, diversos doctrinarios como Paoli Bolio y Miguel Carbonell, considerando como antecedente inmediato de las candidaturas independientes a la Ley para Elecciones de Poderes Federales, publicada en el *Diario Oficial* el 2 de julio de 1918, en su artículo 107, establecía que los candidatos no dependientes de partidos políticos tendrán los mismos derechos conferidos a los candidatos de éstos, siempre que estén apoyados por cincuenta ciudadanos de su distrito.<sup>2</sup>

Durante los últimos años, encontramos el precedente originado por el ex canciller Jorge G. Castañeda en las elecciones federales de 2006, el cual evidenció ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos la falta de un recurso judicial efectivo para que los ciudadanos pudieran impugnar la constitucionalidad de normas electorales.

En el mismo año, en el Estado de Yucatán fue aprobada la reforma electoral que reconocía a las candidaturas independientes en la Constitu-

<sup>1</sup> Manuel González Oropeza, "Las candidaturas independientes", *Este País, tendencias y opiniones*, núm. 227, marzo de 2010, p. 48.

<sup>2</sup> Francisco J. Paoli Bolio, "Legislación Electoral y Proceso Político, 1917-1978", en *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 10, p. 169, julio de 1978, México. Miguel Carbonell, "Participación política y candidaturas independientes", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, núm. 1, enero-junio de 2012, pp. 213-244.

ción del Estado y la Ley Electoral local. Ante lo cual, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Alianza Social (PAS) y la Alianza por Yucatán (PAY), promovieron una acción de inconstitucionalidad para invalidar la reforma, con el argumento de que las candidaturas independientes eran violatorias del Cofipe. La resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró infundados los conceptos de invalidez y confirmó la constitucionalidad de las reformas, reconociendo así la constitucionalidad de estas candidaturas y la facultad del legislador local o federal para incluirla en la norma electoral.

## LAS CANDIDATURAS CIUDADANAS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

El 9 de agosto del año 2012, se modificó el artículo 35 de la Constitución para establecer el derecho de los ciudadanos a ser votados para todos los cargos de elección popular, así como su derecho a solicitar su registro de manera independiente, siempre y cuando cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

En los artículos transitorios de la citada Reforma, se precisó que el Congreso de la Unión debería expedir la legislación secundaria a más tardar en un año, contado a partir de la entrada en vigor de la reforma y que los congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, realizaran las adecuaciones necesarias a su legislación, en el mismo plazo.

En el mismo sentido, el 27 de diciembre de 2013, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional que modifica el inciso e) de la fracción IV del artículo 116, y el inciso f) de la fracción V, Base Primera, del Apartado C, del artículo 122; y se adiciona un inciso o) a la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo de esta manera el nuevo paradigma de la democracia participativa en las entidades federativas, pero dejando en la legislación secundaria la responsabilidad de convertir esta en una vía factible a ciudadano de acceso al poder o por el contrario, en un mecanismo meramente testimonial.

## REQUISITOS Y PRERROGATIVAS DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES A NIVEL ESTATAL

Antes y después de las reformas constitucionales en materia de candidaturas independientes previamente señaladas, algunas entidades federativas ya habían tratado de regular esta figura de participación ciudadana, siendo estas pioneras en el establecimiento de requisitos y prerrogativas para esta nueva modalidad de participación.

Por ejemplo, en las pasadas elecciones locales de 2013, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas aprobó un Reglamento de Candidaturas Independientes, en el que se estableció los derechos, obligaciones y prohibiciones político-electorales de las ciudadanas y los ciudadanos que se postulen a cargos de elección popular de manera independiente, los requisitos de elegibilidad, financiamiento y fiscalización de los recursos y el procedimiento de recuperación de los mismos en caso de que el ciudadano obtenga el triunfo en la elección, el acceso a los tiempos de Estado en Radio y Televisión, las condiciones de equidad en la contienda electoral, así como el régimen sancionador aplicable y las nulidades electorales.<sup>3</sup>

Para el mismo proceso electoral, el estado de Quintana Roo reguló las candidaturas independientes, estableciendo como requisito de procedencia la obligación para los aspirantes ciudadanos de acreditar el respaldo del 2 por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la respectiva demarcación, así como participar en un periodo de postulación y acreditar ante el órgano electoral que contaban con el apoyo ciudadano.<sup>4</sup>

<sup>3</sup>Incluso este proceso electoral dio lugar a la emisión de distintas tesis por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como son: candidaturas independientes. momentos en los que es factible acreditar los requisitos establecidos para su registro (legislación de Yucatán), y candidaturas independientes. Es inconstitucional exigir escrito de intención para el registro (legislación de Zacatecas).

<sup>4</sup>Este régimen jurídico electoral fue impugnado por los partidos Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD) y del Trabajo (PT), a través de la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012, promovidas por los partidos Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD) y del Trabajo (PT), ya que consideraron que los requisitos para aspirar a una candidatura de esa naturaleza eran excesivos, sin embargo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, validó la legislación de Quintana Roo, al considerar que cada entidad federativa estaba facultada para regular sus candidaturas independientes.

En el Estado de México, el 20 de julio de 2013 se aprobó las candidaturas independientes, estableciendo que las finanzas de los candidatos independientes serán objeto de la fiscalización, además de que tendrán acceso a la Radio y la Televisión, al igual que los partidos políticos.

En Michoacán, se aprobó que la representación de un 2 por ciento del total del padrón electoral, el depósito de fianzas por parte de los candidatos independientes, así como no haber formado parte de algún partido político, en el último año previo al proceso electoral.<sup>5</sup>

En Querétaro los aspirantes deberán contar con un mínimo de 3 por ciento de firmas de los ciudadanos inscritos en la lista nominal correspondiente a la demarcación territorial por la que desee competir. También tendrán derecho de hacer uso del financiamiento privado y autofinanciamiento, que será auditado por el Instituto Electoral local, también gozarán del financiamiento público (que será prorrateado entre el número de candidatos independientes que participen en cada elección) equivalente al que reciba un partido de reciente registro.<sup>6</sup>

En Puebla se regularon el 31 de julio de 2013; en Guerrero se encuentran reguladas a partir del 30 de julio de 2013; Tabasco desde el 10 de agosto de 2013; en Nuevo León el 23 de septiembre de 2013 se aprobó en el Congreso local la reforma que permite las candidaturas ciudadanas.

En Nayarit se aprobó que los ciudadanos deberán contar con un soporte de 5 por ciento para la de elección gobernador y del 15 por ciento para alcaldes o diputados locales del listado nominal electoral, que serán comprobados mediante la recolección de firmas y credenciales de elector de quienes respalden las candidaturas ciudadanas.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Cabe señalar que para obtener financiamiento público, los candidatos independientes deberán de otorgar una fianza por el 50 por ciento del gasto de tope de campaña que exija el Instituto Electoral de Michoacán, además de que el registro como candidato independiente será negado cuando en el dictamen de fiscalización no se permita determinar la licitud de los recursos erogados en la etapa de obtención de respaldo ciudadano.

<sup>6</sup> También tendrán acceso a los spots en la Radio y Televisión, a nombrar un representante propietario y su suplente ante el consejo electoral que corresponda, y su respectivo representante ante la mesa directiva de casilla y generales, registrará su plataforma política como requisito de elegibilidad, y podrá ser sustituido, también se le entregará la lista nominal de electores que le corresponda.

<sup>7</sup> El financiamiento para las candidaturas independientes será particular, sujetándose a las reglas de transparencia y de tope de campaña como quienes participen a través de los partidos políticos. Para que un ciudadano pueda ser postulado como candidato deberá obtener más de 39 mil firmas.

REQUISITOS Y PRERROGATIVAS  
DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES  
EN LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL 2013

En el dictamen del decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, se contempla las previsiones para la asignación de tiempos de Radio y Televisión a los candidatos independientes, dándosele el trato a dicho conjunto, como si fuera el partido que hubiere obtenido el menor número de votos en la última elección federal ordinaria para diputados.

En el mismo sentido, se contempla ajustar el artículo 41 constitucional a efecto de garantizar los derechos y prerrogativas de los candidatos independientes. Por lo que hace al financiamiento y a los tiempos en Radio y Televisión, se les deberá considerar en su conjunto como un partido político de nueva creación, para lo cual tendrán derecho a que se les asigne en forma global el 30 por ciento del reparto igualitario, toda vez que el 70 por ciento restante es distribuido entre los institutos políticos.

Por lo que hace a la propaganda política o electoral que difundan candidatos independientes, deberá abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas.

En el artículo 41, fracción III, se propone que los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

En el apartado a, inciso e, de dicho artículo, se determina que el tiempo establecido como derecho de los candidatos independientes, se distribuirá conforme a lo siguiente: el 70 por ciento sea distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el 30 por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto.

Por lo que hace al apartado b, inciso c, la distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local y los candidatos independientes, se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado anterior y lo que determine la legislación aplicable.

Para el caso de la elección consecutiva a los cargos de elección popular; tratándose de candidatos independientes, solo podrán postularse con ese mismo carácter.

En lo relativo a la fiscalización de las candidaturas independientes los retos a superar en la legislación secundaria son: cómo se considerará el dinero que utilicen los aspirantes durante el proceso de recolección de firmas de apoyo a su candidatura; qué pasará en el caso de los remanentes de las aportaciones privadas (estas se reintegrarán al Estado o se devolverán al aportante o quedarán en el patrimonio del candidato); cómo se considerarán los gastos que el candidato realice en materia de capacitación a sus observadores o representantes y a la logística que tenga que implementar el día de la jornada electoral; qué sucederá con el prorrateo en caso de propaganda conjunta de un candidato independiente con otro de algún partido político, etcétera.

El nuevo modelo electoral planteado en la reforma política deberá partir de la apertura de los derechos políticos de los ciudadanos y el equilibrio entre las prerrogativas de estas y de los partidos políticos. Tanto en el ámbito de financiamiento como de acceso a los medios de comunicación será de gran importancia la actuación de las autoridades electorales, quienes tendrán que interpretar las normas, solucionar contradicciones entre ellas y suplir las omisiones del legislativo.

Por lo anterior, consideramos necesario que en las leyes secundarias se regule el aspecto de manera clara y puntual los requisitos y prerrogativas de los candidatos independientes a puestos de elección popular, para que exista certeza en la implementación de esta figura novedosa en nuestro país.

# Las candidaturas independientes en México

Arturo Carrasco Cruz\*

El pasado 31 de enero el Presidente de México promulgó la reforma político-electoral con lo cual dio por concluido el proceso que inició el 4 de diciembre de 2013, cuando el Senado de la República declaró válida la misma, una vez que fue aprobada por las legislaturas locales.

Corresponde ahora, durante este periodo ordinario, crear las normas secundarias que regularán esta reforma y, en la cual, es importante que se escuchen todas las voces interesadas y no solo de los involucrados como los consejeros electorales sino también de los ciudadanos. Por eso celebro y agradezco esta oportunidad de intercambiar, de manera seria y comprometida, ideas en torno a este tema.

Hablo de la importancia de la inclusión y participación porque en estos aspectos radica uno de los principales puntos de esta reforma: el reconocimiento de los derechos humanos y políticos del ciudadano, para competir por un cargo de representación sin pertenecer a un partido político o contando con su apoyo, es decir, de ser un candidato independiente.

Con este reconocimiento México entra a un nuevo escenario, que hasta 1946 se había permitido, y que lo coloca a la par de otras naciones, por ejemplo los de la región latinoamericana en donde 21 países han regulado este derecho (cifra que incluye a países con democracias tan disímolas como Cuba, Haití, Chile y Colombia).

\*Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Maestro en Estudios Políticos y Sociales por la UNAM, en ambos casos titulado con Mención Honorífica. Cofundador y director de Capacitación de Iknelia Visión Democrática A.C., asociación especializada en capacitación e investigación sobre temas relacionados al desarrollo democrático y la participación ciudadana. Académico a nivel licenciatura en la UNAM y la UNITEC. Consejero Electoral distrital en el IEDF.

Además de lo anterior, este suceso, a mi parecer, es trascendente porque atiende la urgente necesidad de complementar una democracia procedimental con una participativa. Lo anterior, no es más, pero tampoco menos, que un paso más hacia la búsqueda de una democracia más integral y, por supuesto, consolidada.

Por eso la necesidad de pensar, reflexionar y analizar varios aspectos de la reforma de manera objetiva por parte de los legisladores, pues solo así se podrá alcanzar un diseño que haga de las candidaturas ciudadanas un aporte a la democracia ya sea como un factor de contrapesos, de transparencia o de legitimación del sistema político y no solo porque puede suceder, un mecanismo más para satisfacer ambiciones personales que nos alejen de casos como el del ex alcalde de Colombia, Antanas Mokus, y nos acerque a experiencias cómicas como la de la “Cicciolina” en Italia y más tristes como la de Fujimori en Perú.

Para esto, a mi parecer, son tres los temas centrales que se deben considerar al momento de hablar de las candidaturas ciudadanas y que es imposible no considerar:

La competencia: es decir, los requisitos y procedimientos que se deberán cubrir para participar y verdaderamente competir. Esto porque, debemos recordar, contamos con un sistema partidista en donde ellos, los partidos, tienen todos los elementos necesarios a su favor y eso imposibilitaría una candidatura competitiva.

Financiamiento y acceso a medios: al hablar de estos aspectos lo importante es no generar una ley que permita un gasto irracional pero tampoco que sea tan restrictiva que solo puedan participar quienes tengan recursos o bien, los medios para allegárselos, esto último gracias a que fue parte del juego político. Recordemos el caso de Raúl de Luna, alcalde independiente de “General Enrique Estrada”, municipio de Zacatecas, municipio del cual había sido ya antes presidente como panista.

Los intereses: los ciudadanos a veces consideramos tener una esencia diferente a los políticos, pero el apelativo ciudadano no nos da una esencia diferente (y pensarlo así es ver las cosas con una lógica mística-valorativa), por eso la ley debe considerar que los ciudadanos no participen siguiendo fines distintos a los declarados o bien el de otros actores incluidos aquellos



que, por su naturaleza, no tienen cabida en el sistema al desvirtuar el derecho ciudadano a ser votado.

Por supuesto que la tarea del legislador no termina con la creación de la ley, sino que una vez que se cuente con una primera experiencia se debe evaluar lo siguiente:

Los resultados obtenidos, los problemas enfrentados y los mecanismos de solución que se han propuesto.

La contribución de las candidaturas a la consolidación democrática, en qué sentido, medida y espacios se presentó.

Esta evaluación es importante porque las experiencias internacionales nos han enseñado que las candidaturas no funcionan igual en todos los niveles de representación, por ejemplo en el legislativo o ejecutivo, ni rinden mejores —pero tampoco peores— frutos que los partidos y políticos. Por eso, nuevamente la necesidad de plantear una ley que atienda y entienda todos estos elementos porque de lo legislado es que dependerán los resultados.

Para terminar, quiero mencionar que la democracia, como forma de gobierno, tiene como razón principal el beneficio de las personas, el mayor número de ellas, y por ello, no deberían prohibirse las candidaturas independientes ni existir la obligación de pertenecer a un partido político para ser parte de la representación política, ni mucho menos ver a las candidaturas independientes como antagónicas al sistema de partidos.

Solo teniendo en cuenta esto los legisladores, es que podrán justificar no solo esta propuesta en particular, sino también el paquete entero de reformas que busca abonar a la consolidación del sistema democrático.

De lo contrario, estaremos de nuevo ante un círculo vicioso del cual, en unos años, seremos testigos de una nueva reforma que, al contrario de lo que se pensaría, no da la razón a Ortega y Gasset acerca de que “no hay plenitud de los tiempos”, sino más bien serviría como indicativo del desprestigio de la política y los políticos al demostrar que la democracia para ellos funciona en tanto les rinda frutos propios y no en beneficio de la sociedad.

# Candidaturas independientes: requisitos y prerrogativas en campañas electorales

Manuel Alberto Merlo\*

El Estado mexicano ha experimentado diversas circunstancias que lo moldearon a lo largo del tiempo desde el constituyente de 1917, transformándolo sustancialmente mediante la creación de un entramado institucional en constantes cambios. Éste a su vez, ha evolucionado con el transcurso de los años, adaptándose a las exigencias políticas emergentes en diversos escenarios de su historia, transitando desde un régimen pobre o nulamente democrático hacia uno paulatinamente con mayor calidad democrática.<sup>1</sup>

Se debe tomar en cuenta que, respecto a la forma de acceso al poder, el sistema político mexicano fue construido con especial énfasis en el sistema de partidos. Esto puede ser explicado tomando en cuenta que nuestro sistema fue pensado para una sociedad fuertemente identificada con los principios y valores de la Revolución Mexicana, posteriormente aglutinada en un partido de masas y con la misma visión de país. Es decir, no hubo necesidad de pensar en formas alternativas de acceso al poder para ciudadanos que no comulgaran con el ideario postrevolucionario.<sup>2</sup>

Sin embargo, hoy en día nuestra democracia y su andamiaje institucional son capaces de ofrecer a la sociedad civil mecanismos de participación ciudadana con el fin de que ésta pueda ejercer de forma más amplia sus

\*Estudiante de Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Iberoamericana, Puebla. Miembro de Puebla Vigila A.C. Con dicha asociación civil he coordinado y realizado observación electoral en diversos estados como Veracruz, Estado de México, Guerrero y en Puebla en colaboración con Coparmex en las últimas dos elecciones (federal y locales intermedias de dichos estados).

<sup>1</sup>J. P. Vela, *Sistema Político Mexicano: desarrollo y reacomodo del Poder*, Ibero Fórum, 2008, pp. 134-148.

<sup>2</sup>E. J. Romero, *El Sistema de Partidos en México*, Distrito Federal, Convergencia, 2006.

derechos políticos. Tal es el caso de la Reforma Política de 2012 que —entre otras cosas— consagra en la Constitución el derecho ciudadano a ser votado por una vía externa a los partidos políticos: las candidaturas independientes.<sup>3</sup>

## ¿QUÉ ES UNA CANDIDATURA INDEPENDIENTE?

Actualmente existe cierto desentendimiento del concepto de las “candidaturas independientes” y son constantemente confundidas con las “candidaturas ciudadanas”. Al respecto, se puede mencionar que de acuerdo con la Enciclopedia Jurídica Latinoamericana<sup>4</sup> una candidatura independiente puede definirse como aquella de un ciudadano que se postula para un cargo de elección popular de forma autónoma a un partido político, es decir, de forma externa y sin que éste tenga intervención en ella de ninguna naturaleza. Dicha confusión es entendible puesto que esta figura es nueva en el lenguaje político del México moderno.

Cabe mencionar que previo a la Revolución Mexicana las candidaturas eran independientes a los partidos políticos y su explicación es la siguiente:

“A pesar de que existían grupos de individuos que por compartir una plataforma ideológica se les puede asimilar con partidos políticos, éstos existían en la realidad más no en las leyes”.<sup>5</sup>

Esto quiere decir que con la institucionalización y reconocimiento jurídico de los partidos políticos, las candidaturas ciudadanas e independientes se extinguieron y se conformaron como prerrogativa exclusiva de dichos partidos.

## VENTAJAS DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Entre las principales bonanzas de las candidaturas independientes y su regulación en una ley secundaria se puede mencionar que se elimina la

<sup>3</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto de 2012. Secretaría de Gobernación. Recuperado el 3 de febrero de 2013, en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012)

<sup>4</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, vol. II, Distrito Federal, Porrúa, 2006.

<sup>5</sup> C. G. Montejano, *Candidaturas independientes*, Cámara de Diputados, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Distrito Federal, 2011.

traba existente sobre esta figura, que es un obstáculo no válido sobre los derechos políticos del individuo considerado inherente, universal e inalienable.<sup>6</sup> Con ello se da fuerza a la ciudadanía con una nueva dimensión de participación política que permita un nuevo equilibrio entre partidos políticos y ciudadanos. Así mismo, se consolida la apertura de un nuevo espacio de participación política que busque promover la ciudadanía, e involucre a los ciudadanos de una forma más directa en la vida política del Estado.<sup>7</sup>

También se puede aseverar que, las candidaturas independientes y su correcto funcionamiento son un elemento clave para la consolidación de la democracia mexicana al brindar acceso más amplio y participativo al proceso electoral.<sup>8</sup>

Finalmente, dicha figura amplía la oferta política para el ejercicio del sufragio del electorado, no en un contexto de enemistad entre candidatos independientes y de partidos, sino de complementariedad en dicha oferta puesto que los votantes inmersos en un proceso de mayor calidad competitiva.<sup>9</sup>

## REGULACIÓN DE LAS CANDIDATURAS CIUDADANAS EN UNA LEY SECUNDARIA

Debido a que el sistema político mexicano carece de una ley general de participación ciudadana (y de partidos políticos) en la que se puedan reglamentar diversos mecanismos de participación política (como la consulta popular, iniciativa ciudadana y las candidaturas independientes), y a que con la reciente reforma político-electoral se deberá elaborar la “Ley General de Procedimientos Electorales” en sustitución del Cofipe, parece pertinente crear una Ley General de Participación Ciudadana en el cual se es-

<sup>6</sup>María Amparo Casar, “Casa de diez puertas. Una discusión sobre la reforma política de México”, NEXOS, abril de 2010. Recuperado en marzo de 2013 de <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=73118>

<sup>7</sup>Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, LXI Legislatura, 2009-2012, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 2010.

<sup>8</sup>CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, OEA/Ser. L/V/II.100, Doc. 7 Rev. 1, 24 de septiembre de 1998, Original: español, capítulo VI, párr. 449.

<sup>9</sup>Toda vez que re-oxigena al sistema político mexicano por institucionalizar una nueva figura que sirve como mecanismo alternativo de participación político-ciudadana en un contexto donde el sistema de partidos políticos ostenta el monopolio de la postulación de candidaturas a cargos de elección popular.

tablezcan los requisitos, obligaciones derechos, prerrogativas y demás aspectos que puedan hacer utilizables a la figura abordada.

Sin embargo, independientemente del documento y ley en que sea más conveniente dar sustento jurídico a dichos rubros, el contenido de vital importancia que no puede excluirse es el siguiente:

1. *Competencia equitativa, justa, legal y con certeza.* Las candidaturas independientes deben gozar de igualdad de derechos y prerrogativas que la Ley General de Partidos Políticos otorgue; claro está que con sus debidos matices y adaptaciones para esta nueva figura. Cabe destacar la necesidad de que la reglamentación permita preservar la esencia de las candidaturas independientes impidiendo que se vuelvan una válvula de escape para aquellos aspirantes que no pudieron obtener una candidatura con su partido o para integrantes de partidos políticos que con intención busquen explotar esta nueva figura para someterla a intereses partidocráticos.
2. *Número de firmas de respaldo ciudadano.* Un porcentaje razonable cuya determinación se dé en función del tipo de elección en el que se contiende y del número total del padrón de electores que posea la demarcación territorial a la que se pretende representar.
3. *Financiamiento y fiscalización.* Que señale el otorgamiento de recursos a los que tendrá derecho el candidato independiente, pudiendo ser públicos, privados o mixtos.
4. *Acceso a Medios de Comunicación.* Que se establezca el tiempo de aparición del candidato independiente. Valdría la pena contemplar que sea igual al tiempo destinado a partidos de nueva creación ya que dicho candidato no está sometido al criterio que se solicita a los partidos para mantener el registro. También que la asignación de tiempos y su presencia en Televisión y Radio sea distribuida en los mismos horarios que los candidatos contendientes por un partido político; de esta manera no se otorga a la candidatura independiente espacios marginales y con bajo nivel de televidentes o radioescuchas.
5. *Actos públicos y privados.* Que permita que las candidaturas independientes puedan hacer uso de espacios públicos para actos tendientes al voto como el reparto de volantes, recaudación de firmas, mítines,

enunciación de discursos, etcétera; todo ello en términos de lo establecido por la ley y contando con el respaldo de las autoridades.

6. *Encuestas y debates.* Que las candidaturas independientes tengan la facultad de invitar y convocar a la realización de debates públicos con otros candidatos contendientes, teniendo el apoyo de la autoridad electoral para la elaboración de su exhorto y el desarrollo del mismo. Respecto a las encuestas, que la autoridad electoral establezca garantías para que las casas encargadas de los sondeos incluyan en todo momento a las candidaturas independientes en su recaudación de información, análisis y presentación de resultados.
7. *Representación ante el INE.* Contar con representación propietaria y suplente en todo momento ante los diversos órganos del Instituto Nacional de Elecciones, que será(n) nombrada(s) por las candidaturas independientes (especialmente en mesas directivas de casillas y durante el escrutinio y cómputo de las boletas electorales), pudiendo asistir con voz a las sesiones del Consejo General. También, contar con un espacio en la boleta electoral para poder ser votado en condición de equidad con los partidos políticos, en el cual se puedan identificar mediante un logo o emblema y el nombre del postulado.
8. *Posibilidad de impugnación.* Que se realicen las adecuaciones y modificaciones legales necesarias a la nueva Ley General de Procedimientos Electorales en materia del sistema de medios de impugnación para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de los órganos electorales en caso de que alguno de los contendientes incurriera en actos que contravengan lo establecido en dicha ley.
9. *La expedición del correspondiente reglamento de candidaturas independientes.* Esto con el objeto de definir lo más claramente posible los términos específicos bajo los cuales se deberán desenvolver las candidaturas independientes y cuenten con absoluta certeza jurídica, consolidándola en los 3 niveles jerárquicos del marco que ha de regularlas: constitucional, de legislación secundaria y reglamentación.

## INE y candidaturas independientes

Roberto Duque Roquero\*

México tiene retos inmediatos y mediatos de extrema relevancia para su sistema electoral. Tanto la reforma política de agosto de 2012 como la político-electoral de 2014 implican una nueva forma de entender la democracia en México. La primera de ellas introdujo en la Constitución las figuras de las candidaturas independientes, las consultas populares y la iniciativa ciudadana. La segunda implica, de manera muy destacada, la redefinición de las competencias electorales de los órganos encargados de organizar elecciones en México, ahora con un claro predominio de una institución nacional por encima de las autoridades estatales electorales. La complejidad de muchos de estos temas implica en sí el desafío de lograr el mejor marco normativo posible para los comicios venideros y la responsabilidad de los actores —autoridades, ciudadanos y partidos— en que el nuevo modelo ordenado en la Constitución nos permita arribar a buen puerto en términos de democracia.

Para hacer un adecuado balance de estos cambios, hay que tener en claro que la democracia mexicana es producto de pasos sucesivos. Las reformas electorales han jugado un papel determinante al cristalizar grandes consensos políticos para propiciar la evolución de nuestro sistema electoral. Desde la ampliación de la representación política lograda en la reforma de 1977, se ha fortalecido gradualmente ese sistema, con un paso crucial en 1996 al reconocerse la plena autonomía de la autoridad electoral y separarla totalmente del aparato gubernamental por vez primera.

\*Profesor de derecho electoral en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Tras 11 años y cuatro procesos electorales sin que la legislación electoral experimentara mayores modificaciones (el más largo periodo entre una gran reforma y otra desde 1977), la reforma electoral 2007-2008 implicó algunas transformaciones importantes. En ese periodo, la falta de acción legislativa se tuvo que contrarrestar en buena medida con lineamientos del Instituto Federal Electoral (IFE) y con criterios jurisprudenciales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), muchos de los cuales sirvieron posteriormente al legislador para plasmarlos en la norma.

Este tipo de desfase es del todo indeseable. La legislación electoral debe irse adecuando a las nuevas exigencias del país y perfeccionando cada vez más, hasta el límite de lo posible. Pienso que solo en los totalitarismos puede pretenderse aprisionar la natural evolución social en normas de Derecho monolíticas e inalterables. Las normas generales no pueden permanecer inmutables porque ello conduciría a su rápida obsolescencia. Por el contrario, la norma jurídica ha de estar en constante evolución conforme a los nuevos rasgos y necesidades de la colectividad (la exigencia en ese proceso es, naturalmente, el apego al Derecho en vigor).

En relación con las nuevas competencias del Instituto Nacional Electoral que se desprenden de la reforma de este mes de febrero de 2014, éstas implican un desafío de enormes proporciones para la nueva institución. Se engrosan por un lado sus facultades hacia el ámbito de las elecciones locales y municipales. Es el caso concreto de la capacitación electoral, la geografía electoral, la distritación, las tareas del Registro Federal de Electores, la ubicación de las casillas en todos los comicios, el programa de resultados electorales preliminares, y por supuesto la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y ahora de los candidatos independientes. Además, por supuesto, del nombramiento de los 224 consejeros de los institutos estatales electorales (siete por cada entidad federativa).

Si bien para el INE se aligerará la carga que para el IFE implicaba realizar funciones materialmente jurisdiccionales en los procedimientos administrativos sancionadores electorales, la correcta organización interna y la adecuada programación y ejecución de los recursos serán indispensables para que el nuevo Instituto pueda hacer frente al vasto paquete de funciones que habrá de realizar. Cabe subrayar que muchas de ellas no son posibles de precisar de manera apriorística; por ejemplo, es imposible calcu-



lar con antelación en qué casos habrá de ejercer la organización directa de comicios locales en sustitución de la autoridad comicial local.

En torno a esta relación del INE con los organismos locales, el nuevo reparto competencial que establece la Constitución ha sido muy discutido, pues toca fibras sensibles relacionadas con el sistema federal que establece la propia ley fundamental: para muchos se trata de una pugna federalismo vs. centralismo. En efecto, si se estudian los escritos de Hamilton, Madison y Jay (inventores del federalismo) una medida como la que tomó el poder reformador de la Constitución pareciera en muchos sentidos más propia de un Estado unitario que de uno federal. Pero no hay que olvidar que en la creación de este nuevo esquema participaron las legislaturas de las entidades federativas, ya que son parte del procedimiento de reforma a la carta magna.

Lo que debe tenerse muy presente es que varios de los más importantes avances del sistema democrático mexicano se deben a las entidades federativas, cuyas legislaturas en muchos casos han hecho que las leyes electorales locales estén muy por delante del Cofipe (las precampañas y los mecanismos de democracia participativa son buenos ejemplos). Estimo que el INE debe ser muy recatado en su polémica facultad de “atraer” la realización de actividades que de manera ordinaria son propias de los órganos electorales locales, y solo en casos absolutamente extremos la autoridad nacional asuma (por no decir “suplante”) dichas funciones. Ojalá que la legislación secundaria dé pauta para ello, pues en México seguimos teniendo, pese a todo, un régimen constitucional de carácter federal, y sería del todo inconveniente que en el ámbito de lo electoral se implante un modelo “paterno-filial” del INE hacia los institutos locales.

Ahora bien, en el análisis de las transformaciones recientes de nuestro sistema electoral a nivel constitucional, y los retos que ellas implican para el INE, me parece extremadamente relevante discutir sobre la forma en la que la autoridad electoral deberá asumir las nuevas figuras “ciudadanas” que establece ya la ley fundamental, en especial la de las candidaturas independientes. Aquí la primera acción le corresponde al Congreso Federal a efecto de expedir las disposiciones legales que puntualicen las previsiones generales que establece la Constitución.

Se trata desde luego de un tópico largamente discutido en nuestro país y no exento de polémica. Muchos de sus apologistas refieren que es una

vía de participación ciudadana que potencializa el derecho a ser votado (sufragio pasivo) al margen de los partidos. En contraste, sus detractores más conspicuos suelen opinar que las candidaturas independientes son una tomadura de pelo, ya que no son otra cosa que partidos encubiertos, que en muchas ocasiones sirven a personajes decididos a hacer política a costa del desprestigio de ésta (!). Pero las opiniones ya no importan demasiado, pues desde hace siete meses la Constitución prevé en su artículo 35 la posibilidad de que ciudadanos se postulen a un cargo de elección popular “de manera independiente”. Ahora lo que interesa es la forma en que esta figura debe ser regulada en la legislación secundaria y eventualmente aplicada por la autoridad electoral. Los consejeros electorales del INE y su Consejero Presidente deberán proteger sin ambages este nuevo derecho constitucional, sean cuales fueren sus opiniones en abstracto acerca de las candidaturas independientes.

La legislación secundaria que se apruebe en próximas semanas tendrá un crucial impacto en el éxito que pueda tener el INE en la organización de los comicios, ya que la Constitución delega en gran medida al Congreso Federal la regulación de este ámbito. En el análisis de las legislaciones vigentes, existen algunos casos emblemáticos de legislaciones locales y que dan cierta luz sobre cuestiones como el financiamiento de las candidaturas independientes. Por ejemplo, el antecedente de Yucatán fijó que los candidatos independientes no tendrían financiamiento público alguno para realizar sus campañas, sino que sería solo privado, pero en caso de resultar ganador el candidato independiente, se restituiría con dinero público el 50 por ciento de lo erogado. Este mismo modelo lo adoptó el Congreso de Zacatecas a finales de 2012. La pregunta obvia es: ¿dónde acabará ese dinero? Al respecto, el Instituto zacatecano —con indudable acierto— determinó en la reglamentación que los recursos se devolverán a los aportantes en proporción a las aportaciones que hicieron.

En contraste con esto, estoy convencido que en todos los casos el modelo más saludable es el de dar un financiamiento público mixto, donde se observe la máxima por la que el público debe privar sobre lo privado, porque en caso contrario obtendría demasiada ventaja el candidato que tenga simpatizantes más ricos y dadivosos. La Constitución ya estableció en la reforma de febrero pasado el esquema por el cual, en la distribución de

tiempos en radio y televisión, todos los candidatos independientes en su conjunto en la proporción que tendría un solo partido político.

Ahora bien: ¿cuántas firmas de apoyo se exigirán al aspirante a candidato independiente para que pueda obtener su registro? Este es un tema sensible en grado extremo porque si se establece un requisito muy alto, se lesionará el derecho político con todas las implicaciones que ello conlleva, incluyendo un posible control de constitucionalidad y de convencionalidad si los límites son muy altos.

Pero por el otro lado también tiene que considerarse por el legislador que no haya un porcentaje demasiado laxo. Si hay un número muy elevado de candidatos independientes, éstos recibirían, en principio, una cantidad diminuta de recursos. Imaginemos una boleta electoral con 100 candidatos, un consejo distrital con 100 representantes (la representación es una prerrogativa elemental que debe tener todo candidato) y una mesa directiva de casilla con 100 representantes también. Por supuesto que la lógica y la logística electoral con la que se han organizado los comicios hasta ahora, se alterarían diametralmente.

En mi convicción debe establecerse un porcentaje que garantice que puedan ser candidatos independientes quienes tengan un respaldo ciudadano considerable. Pienso que sería tan peligroso establecer un porcentaje muy alto como uno muy bajo. Tampoco creo que deba establecerse un número fijo de apoyos ciudadanos para todos los cargos (como en el caso de Querétaro donde se exige 3 por ciento del padrón o Quintana Roo con un 2 por ciento), puesto que en tanto más pequeña sea la demarcación, más fácil será obtener el apoyo. En contraste, modelos como el de Yucatán y en Zacatecas determinan distintos porcentajes de apoyo según el cargo y la demarcación. Para Gobernador las legislaciones yucateca y zacatecana exigen respectivamente el 2 y el 5 por ciento del padrón de la entidad. Para el cargo de Diputado, ambas entidades fijaron en 15 por ciento el porcentaje de aval ciudadano. Y para el caso de los ayuntamientos, el porcentaje requerido fluctúa entre el 2 y el 15 por ciento de acuerdo con el tamaño de los cabildos o la dimensión demográfica del municipio respectivo.

En suma puede decirse que los elementos en la balanza son, por un lado, el derecho a ser votado por la vía independiente, y, por el otro, una elección bien manejable tanto para el electorado (en cuanto a la oferta política) como para la el Instituto Nacional Electoral (en el presupuesto y en

la organización). Así pues, las diversas modalidades para evitar que exista un número excesivo de candidatos independientes no son sino garantías para tener mejores elecciones.

Así como en diversas entidades federativas se ha formulado la reglamentación por parte del instituto electoral respectivo, el Consejo General del INE tendrá la misma misión con las candidaturas independientes, es decir, expedir la normativa interna atinente. Y el tiempo apremia. Como sabemos, el 105 de la Constitución determina que a más tardar 90 días antes del inicio del proceso electoral deberá estar expedida la normatividad para que pueda ser aplicable. En términos de legalidad y de Estado de Derecho, sería dramático que en los comicios federales y locales de 2015 no se pueda instrumentar lo que ya ordena la Constitución.

El Congreso Federal se encuentra en deuda con el país en la expedición de múltiples ordenamientos legales y es de subrayar que la materia electoral ha sido especialmente lastimada por estas omisiones legislativas. Hay varias leyes que desde la reforma electoral 2007-2008 no ha expedido o modificado el Poder Legislativo en violación directa a la Constitución, la cual establecía plazos y términos muy claros para ello (la inexistente ley del derecho de réplica es un buen ejemplo). Y lo mismo puede decirse respecto a la reforma política de agosto de 2012, que de similar manera ordenó al congreso aprobar en el plazo de un año la legislación secundaria en materia de candidaturas independientes, entre otros rubros. Lamentablemente los legisladores no han legislado. Esperemos que esta vez el Congreso por fin cumpla con su trabajo y que lo haga bien, pues —como ya hemos dicho— de ello dependerá en buena medida que el éxito que pueda tener el INE en la organización de los próximos comicios.

**Sección cinco**

**Servicio Profesional Electoral**



Saúl Mandujano Rubio, académico de la FES-Acatlán al participar en el Foro Ciudadano.



Juan Romero Tenorio, asesor de diputado interviene en el Foro Ciudadano. A su izquierda, el ponente Alejandro González Durán Fernández, secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## El Servicio Profesional Electoral Nacional: garante de la certeza en las elecciones federales y locales

Tania Trejo Jiménez\*

La Reforma Política recién promulgada por el Presidente de la República, respondió en el discurso a dos argumentos:

El primero para reducir los altos costos económicos que eroga la federación por los conceptos de organización y realización de los comicios a nivel federal y local así como del mantenimiento de los institutos tanto federales como locales. El segundo para eliminar la intromisión de algunos gobernadores en la designación de los directores y funcionarios electorales de los institutos electorales, hecho que le resta imparcialidad a las elecciones en los estados.

En este sentido, la creación del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPNE) referido en el apartado D, del artículo 41 constitucional, ha sido una atinada decisión de los legisladores. La profesionalización de la función electoral en un futuro redundará en la especialización de funcionarios que contribuirán en la disminución de costos por concepto de organización y capacitación en las elecciones.

Los conocimientos adquiridos por los funcionarios reducirán la incertidumbre generada antes del proceso electoral como son la delimitación de los distritos electorales, la depuración, actualización del padrón electoral y la emisión de las listas nominales; darán certeza en la jornada electoral sobre la instalación e integración de las mesas directivas de casilla; darán confiabilidad a los resultados preliminares, encuestas, sondeos de opinión y en la regulación de los observadores electorales. A su término, la certeza

\*Pasante de la carrera de ciencias políticas y sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la 18 Junta Distrital Ejecutiva del IFE en el Distrito Federal. Miembro del Servicio Profesional Electoral del IFE desde 2003.

de los cómputos distritales antes de que las inconformidades lleguen a los tribunales electorales.

Con la implementación del Servicio Profesional Electoral Nacional se reducirá drásticamente la injerencia de las autoridades gubernamentales estatales en la conformación de los órganos estatales locales, lo que les dará mayor independencia y transparencia ante la ciudadanía, siempre y cuando se esclarezca y publicite la estructura, plazas y puestos para ocupar vacantes en los órganos electorales federal y locales.

Actualmente el aún IFE, cuenta con miembros del Servicio Profesional Electoral que ejercen sus funciones en 300 distritos electorales, 32 Juntas locales ejecutivas y 5 direcciones ejecutivas. Somos regulados por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

Sin embargo en la actualidad muchos órganos electorales locales, no cuentan con un Servicio Profesional Electoral, por lo que la movilidad y rotación de funcionarios se da en cada cambio de administración local, perdiéndose la experiencia y el conocimiento en cada proceso electoral y la designación del personal electoral ha respondido a compromisos personales que reducen la imparcialidad y objetividad, de los actos y resoluciones de los órganos.

## LA CREACIÓN DEL INE

Es tiempo de cambios y transformaciones en los órganos electorales y locales, pero en esta transición al interior de los institutos se vive la incertidumbre entre el personal directivo, técnico y administrativo que conformamos los diferentes órganos no obstante, esta reforma estructural nos plantea nuevos retos. Hemos respondido a grandes reformas como la del año 1996 y la de 2007, estamos preparados para esta. Hemos construido la democracia con procedimientos precisos y transparentes, en apego a la legalidad, hemos respetado la voluntad ciudadana por lo que se ha dado dos veces la alternancia.

La democracia es perfectible, la democracia va más allá de leyes y órganos electorales, la democracia se construye con demócratas, con reglas claras y contendientes que las respeten. En este sentido el Servicio Profe-



sional será el encargado de hacer valer la Ley, por lo que es necesario definir, limitar y regular claramente las funciones, atribuciones, sanciones y procedimientos por los que habrán de regirse los encargados de organizar y validar las elecciones. Así mismo es necesario hacer una revisión de sus condiciones laborales.

## PROPUESTA

Propongo a esta Honorable LXII Legislatura que, en la integración de la Ley que derivará de la reciente reforma política en el ámbito del SPNE, se tomen en cuenta para su inclusión el título segundo, capítulo primero—contenido en el pasado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales— los artículos 379-380, capítulo segundo, artículos 381, 382, 383, 385 y 386; para su revisión el párrafo segundo del artículo 384, que habla sobre “las infracciones administrativas que constituyan faltas graves sistemáticas y faltas graves cometidas por el consejero presidente y consejeros electorales” y que se relacionan con el artículo 382.

Se considere para su revisión el artículo 387, en el que se especifiquen los términos en los que habrá de elaborarse la reglamentación que norme al Servicio Profesional Nacional Electoral, sobre todo en cuanto al tema de derechos, obligaciones, prohibiciones y demás condiciones laborales de los trabajadores del Instituto Nacional Electoral, debido a que muchos de sus preceptos contravienen lo estipulado en el Artículo 123 Constitucional y al derecho de asociación conferido por la Constitución, los derechos laborales deben estipularse directamente en la ley.

Se analice la diversidad de funciones que recae en los miembros del servicio profesional y administrativo, se proponga hacer una reestructuración a nivel central que adélgame al personal en los órganos centrales de dirección y se traslade personal a los 332 órganos desconcentrados, ya que es en éstos donde se realiza directamente la organización, capacitación y conformación del padrón electoral y que actualmente tiene una estructura mínima, con salarios bajos en comparación con la de los órganos de altos mandos.

Asimismo, es pertinente que en la estructura e integración del INE, se tomen en cuenta y se rescaten a los miembros de los servicios profesiona-

les electorales federal y estatal y se considere su continuidad. Se necesita un INE renovado, no improvisado, sino preparado para responder a los retos democráticos.

Se considere la permanencia de la dirección ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, que tiene por objeto articular el ingreso, formación, desarrollo profesional y procedimiento disciplinario de los funcionarios electorales y que ha demostrado ser exitosa en la organización de los concursos de oposición y que desde mi particular punto de vista, está preparada para expedir convocatorias para la integración de personal profesional en el INE, en todo el país.

## CONCLUSIÓN

La creación del SPNE y su inclusión en el artículo 41 es una atinada decisión de los legisladores, por lo que habría que especificar sus funciones explícitamente en la Ley que está por crearse, dada su importancia.

# Cinco principios para el Servicio Profesional Electoral Nacional

Carlos Ignacio Pimentel Macías\*

La reforma constitucional político-electoral recientemente aprobada por el Constituyente Permanente establece la creación de un Servicio Profesional Electoral Nacional que integrará el nuevo Instituto encargado de organizar todas las elecciones en el país.

## ARTÍCULO 41, FRACCIÓN V, APARTADO D

“El Servicio Profesional Electoral Nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral. El Instituto Nacional Electoral regulará la organización y funcionamiento de este servicio”.

La incorporación, a nivel constitucional, del Servicio Civil de Carrera en materia electoral para cumplir con la función estatal de organizar las elecciones, reviste la mayor importancia para avanzar en la construcción de la democracia en nuestro país.

Recordemos, antes de avanzar, que el desarrollo, fortalecimiento y promoción de la democracia, sus instituciones, valores y derechos huma-

\*Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Funcionario electoral desde 1991. En el Instituto Federal Electoral de 1991 a 1999; y en el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) de diciembre de 1999 a la fecha. En ambas instituciones integrante del Servicio Profesional Electoral, con reconocimientos por desempeño profesional. Actualmente adscrito a la XVII Dirección Distrital del IEDF como director de Capacitación Electoral, Educación Cívica y Geografía Electoral. Colaborador en la revista *Lex* y en el libro *Hacia un federalismo electoral*, México, 2004.

nos, constituyen elementos imprescindibles en el mundo globalizado para dar viabilidad al desarrollo nacional.

En este contexto, homogeneizar la calidad de los comicios a nivel nacional, municipios, autoridades locales y poderes federales, es un reto ineludible para avanzar y tener éxito en los desafíos institucionales del siglo XXI.

Debo señalar, antes de presentar las propuestas para el nuevo Servicio Profesional Electoral Nacional, que éstas son resultado de la experiencia adquirida durante 15 años como integrante del servicio profesional del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), asimismo de la revisión de académicos y funcionarios expertos en esta temática: Mauricio Merino, Manuel González Oropeza, Lorenzo Córdova y César Astudillo.

Avancemos pues con las propuestas:

1. *Legalidad*. La propia reforma constitucional al artículo 241, establece en la fracción V apartado A. que: “Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público”.

Al respecto, por cuestiones de espacio, cabe señalar dos cosas. a) El Estatuto será la norma que aterrice la operación del servicio profesional conforme los principios constitucionales; será la guía para que la operación electoral sea homogénea y de máxima calidad en todos los niveles; en consecuencia, los miembros del servicio profesional pero también los trabajadores y los propios consejeros de los organismos públicos locales, estarán supeditados a esta normativa en apego al principio de legalidad y de jerarquía de las leyes.

b) Los servidores públicos que integrarán el nuevo organismo nacional, serán conforme el artículo sexto transitorio de la reforma político electoral, los trabajadores del Instituto Federal Electoral (IFE) y los de institutos electorales locales; por lo que en respeto a los derechos humanos y a la legislación laboral, el Servicio Profesional Electoral Nacional, se integrará en primera instancia, con los funcionarios de carrera del IFE (aproximadamente 2,250 trabajadores) y los servidores de carrera de los institutos locales, ámbito en el que cobra relevancia el servicio profesional electoral del IEDF con aproximadamente 260 plazas.

2. *Profesionalismo*. Un valor producto de la transición democrática a través de las reformas electorales es la profesionalización de la actividad

electoral. En la Carta Magna se han establecido dos pinzas para construir este principio: consejeros electorales independientes y servicio civil de carrera. En el caso de los primeros, particularmente los consejeros estatales, serán designados por el Consejo General del INE, es claro que por su temporalidad en el encargo (siete años conforme la reforma aprobada) no deben pertenecer formalmente al servicio civil de carrera, sin embargo, el Estatuto a desarrollar para regular este sistema, deberá prever la sujeción de este cuerpo de 224 funcionarios al marco profesional, subordinando su actuación política (que las tendrán toda vez que integrarán órganos colegiados con los partidos políticos e interactuarán con estos institutos y candidatos) a las necesidades técnicas del rigor profesional para, de esta manera, garantizar la confianza de los actores políticos de la competencia electoral.

En cuanto a los segundos, los funcionarios de carrera del órgano federal y los órganos locales han concurrido con regularidad a los procesos de profesionalización en la materia, por lo que la regularidad de estas actuaciones deberá garantizar la actuación imparcial, eficiente, objetiva, certera, eficaz y profesional, como las pautas a partir de las cuales se brinde la seguridad en el trabajo y la posibilidad concreta de ascenso, promoción y fortaleza en la carrera electoral.

3. *Transparencia*. La entendemos como la máxima publicidad de todos los actos y procedimientos del servicio profesional, reclutamiento, selección, promoción, concursos que deben ser visibles, verificables y auditables, para dotar de máxima certeza a participantes, autoridades, actores políticos y la ciudadanía en general.

4. *Derechos humanos y equidad de género*. La operación del servicio profesional debe recuperar la experiencia de más de dos décadas dentro de las que destacan, por una parte, las resoluciones del máximo órgano jurisdiccional en materia electoral respecto de los conflictos laborales entre miembros del servicio de carrera y las autoridades electorales, esto puede resumirse en el siguiente enunciado: invocar las “necesidades del servicio” para gestionar los recursos humanos del servicio profesional, debe respetar derechos de los miembros del servicio profesional, porque la adscripción a tal sistema no significa pacto que haga nugatorios los derechos del personal protegidos por la propia Constitución.

Por otra parte el Servicio Profesional Electoral Nacional debe acompañar los avances en la equidad de género que ya permean la integración de instituciones, órganos electorales y selección de candidatos; por lo tanto, todos los procesos del sistema deberán orientarse para alcanzar la igualdad de oportunidades y la equidad de los géneros.

5. *Homogeneidad.* Entendemos este principio como la regularidad de los procesos y la actuación con la mayor calidad profesional en todos los niveles, estructurada en un Estatuto que evite la discrecionalidad a partir de normas claras, ajenas al barroquismo, que da pauta, a la justificación, para interpretaciones malintencionadas o la omisión perversa. La homogeneidad, transparencia y máxima publicidad, coadyuvarán para que los ciudadanos, la sociedad y los actores políticos a quienes sirve el servicio de carrera tengan plena confianza en esta institución.

**Sección seis**

**Tiempos de Radio y Televisión**



Rosario Aguilar Pariente, profesora-investigadora del CIDE, al momento de participar como ponente en el Foro Ciudadano.



Intervención de Víctor Alarcón Olguín, profesor-investigador de la UAM-Iztalapa.



# Tiempos de Radio y Televisión para actividades de partidos políticos y campañas

Luis Eduardo Medina Torres  
Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz\*

## MARCO EX ANTE LA REFORMA

El diseño normativo e institucional que preveía la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) relativo a los tiempos oficiales en Radio y Televisión de partidos políticos y campañas, se puede explicar bajo la siguiente clasificación: *a)* distribución de los tiempos; *b)* propaganda negativa; *c)* temporalidad; y *d)* contenido de la propaganda.

### Distribución de los tiempos

En cuanto al primer rubro, la CPEUM señalaba al Instituto Federal Electoral (IFE) como única autoridad para la administración de los tiempos del Estado, dentro y fuera de los procesos electorales. El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuía 30 por ciento en forma igualitaria y 70 por ciento de conformidad con los resultados de la elección inmediata anterior para diputados federales, acotando que a los políticos nacionales, sin representación en el Congreso de la Unión, se les asignaría, para Radio y Televisión, solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario en lo descrito con antelación.

En procesos locales coincidentes con el federal, el tiempo en cada entidad federativa estaría incluido en el total del que dispone el IFE. Fuera de las campañas, el IFE dispondría del 12 por ciento del tiempo del Estado,

\*Luis Eduardo Medina Torres, profesor investigador de la Universidad Autónoma de Zacatecas y secretario general de la SOME. Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz, profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

fuera de campañas el 50 por ciento del tiempo se distribuye entre los partidos nacionales en forma igualitaria, el tiempo restante se utilizaría para fines propios. Respecto de la contratación en tiempos de Radio y Televisión se preveía una restricción expresa para que los partidos contrataran por sí mismos o por terceras personas.

La Constitución preveía que en caso de violaciones a la normatividad por el uso de tiempos de Radio y Televisión la autoridad para sancionar dichas irregularidades sería el IFE mediante procedimientos expeditos, que podrían incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en Radio y Televisión, de concesionarios y permisionarios, que resultaren violatorias de la ley.

### Propaganda negativa

La Constitución establecía que en la propaganda política o electoral que difundían los partidos políticos deberían abstenerse de expresiones que denigraran a las instituciones y a los propios partidos políticos o que calumnien a las personas.

### Temporalidad

La CPEUM señalaba que, durante las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la jornada comicial, debería suspenderse la difusión en los medios de comunicación social toda propaganda gubernamental, incluyendo a todos los órdenes de gobierno y dejando la excepción de situaciones vinculadas a educación, salud o alguna emergencia.

### Contenido de la propaganda

El artículo 134 constitucional señalaba que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, debería tener un carácter institucional y fines informativos, proscribiendo el utilizar nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Como consecuencia de la reforma político-electoral se modificaron bases significativas en la materia. A continuación observaremos los cuatro puntos que se describieron en el sistema constitucional anterior, y se agregará uno más: nulidades.

### *Distribución de tiempos*

En nuevo andamiaje normativo sigue contemplando una autoridad única que monopoliza los tiempos de Radio y Televisión, solo que ahora es el Instituto Nacional Electoral (INE). En cuanto a la distribución de los tiempos se actualiza la fórmula 70 por ciento entre partidos de acuerdo a la elección anterior y 30 por ciento en partes iguales, solo que ahora una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto. El último punto es importante, ya que la anterior normatividad no contemplaba la figura de las candidaturas independientes.

Además, la interpretación que se puede hacer de la redacción de este apartado, es que la parte igual que les corresponderá a los candidatos independientes será una para todos, es decir, todos los candidatos independientes funcionarán como un único partido político, en cuanto a la asignación.

En cuanto a la distribución de los tiempos, se sigue el diseño anterior en los espacios federales y locales, solo que bajo la legislación actual, también se incluyen a candidatos independientes. Además, nuevamente se prevé la negativa para que los partidos políticos puedan contratar tiempos en Radio y Televisión, pero al igual que el comentario anterior, se extiende la restricción para candidatos independientes.

En cuanto a violaciones a los tiempos en Radio y Televisión, la Constitución vigente contempla que el INE investigará las infracciones e incluso podrá imponer sanciones y medidas cautelares, pero bajo el nuevo esquema normativo la autoridad sancionadora será el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Lo anterior modifica el diseño de la figura del Procedimiento Especial Sancionador (PES), ya que deja al INE como autoridad persecutora, pero no como autoridad sancionadora. Este punto es de resaltarse en virtud de que

el IFE mediante el PES realizaba actividades *cuasi* jurisdiccionales, cuyas resoluciones no eran sentencias, pero materialmente se le asemejaban, dejando al TEPJF como autoridad de alzada en la materia, vía recurso de apelación.

### Propaganda negativa

En este punto la reforma tocó de manera importante el esquema normativo anterior. Se incorporó a los candidatos independientes dentro de la restricción para realizar expresiones de calumnia. No obstante, el cambio más significativo fue que se elimina la posibilidad de denigrar a las instituciones y a los partidos políticos. Lo que significa que regresa al modelo anterior a 2007 privilegiando la libertad de expresión propia de una contienda electoral.

### Temporalidad

En este punto no se modificó la normatividad anterior, por lo que continúa vigente la restricción para suspender la difusión de propaganda social y dejando a salvo las excepciones contempladas en materia de educación, salud o alguna emergencia.

### Contenido de la propaganda

No se toca lo preceptuado en el artículo 134 constitucional; sin embargo, vía artículos transitorios la reforma señala que el Congreso expedirá una legislación específica que regule el contenido del artículo en cita, asumiendo que se garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, economía, transparencia, y honradez, así como que respete los topes presupuestales, situación que es muy relevante, ya que desde 2007 que se diseñó el contenido de este apartado, no se había podido realizar una legislación secundaria.

### Nulidad

Se incorpora dentro del artículo 41 constitucional un sistema de nulidades de elecciones federales y locales por violaciones graves, dolosas y determi-

nantes, en los supuestos de rebase del gasto de campaña en un 5 por ciento del monto autorizado; compra de cobertura informativa en Radio y Televisión o se reciban o utilicen recursos públicos o ilícitos. Resaltando que en caso de que se acrediten de manera objetiva y material dichas violaciones se tiene que convocar a elección extraordinaria en la que no participará él o los sancionados.

## RETOS DE LA REFORMA

Los cambios que presenta la reforma político electoral en materia de tiempos de Radio y Televisión cambian puntos vertebrales en los que se fincó la reforma electoral de 2007. Altera la concepción del PES como instrumento *cuasi* jurisdiccional del órgano de gobernanza electoral administrativo y lo coloca bajo la competencia de ente jurisdiccional nacional; retira la figura del “denigramiento” a las instituciones y a los partidos; incorpora a los candidatos independientes en la asignación de tiempos en Radio y Televisión, así como en el supuesto del régimen sancionador, y se incorpora la nulidad de elección por rebase de topes de campaña.

No obstante los cambios que se describen, los retos más importantes vienen en la legislación secundaria, que tendrá que contemplar no solo un conjunto de regulaciones específicas sino también nuevos esquemas organizativos para las autoridades electorales. La Ley General de Partidos Políticos, Ley General de Procedimientos Electorales o la Ley que regule el artículo 134 constitucional, son solo algunos ejemplos de la normatividad secundaria que tendrá que ser diseñada e implementada.

En suma, la nueva gobernanza electoral que propone el legislador en torno a Radio y Televisión no podrá evidenciarse, sino hasta que legislación, instituciones y actores la pongan en marcha.

**Sección siete**

**Ley de partidos políticos**



Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, en su exposición en el Foro Ciudadano.



Yuri Gabriel Beltrán Miranda, ponente del Foro Ciudadano.

# Ley de partidos y democracia interna

David Piedras Encino\*

Los partidos políticos, son instituciones sin las cuales la existencia de sistema democrático alguno es imposible. El modelo democrático representativo, predominante en occidente, tiene como fundamento no solo a la regla de mayoría sino el respeto de la pluralidad social y debe garantizar que la misma encuentre cauce en las instituciones políticas. Esa ni más ni menos, es la importancia de los partidos políticos.

México ha pasado por momentos sumamente álgidos, en los cuales quedó de manifiesto que un sistema político que pretende mantenerse monolítico en una sociedad que no lo es, forzosamente debe transformarse. Así, las reformas a los sistemas electoral y de partidos que se dieron en la segunda mitad del siglo XX, tuvieron como fin el integrar las expresiones políticas diferentes a la contienda electoral y eventualmente a los órganos de gobierno primordialmente, al Poder Legislativo.

Después de que en 1997, el partido hegemónico perdiera la mayoría en la Cámara de Diputados y en 2000 la Presidencia de la República, era evidente que temas como la autenticidad de los resultados de las elecciones o la independencia de las autoridades electorales no eran más la debilidad del entramado institucional de nuestro país. Uno de los “nuevos” tópicos sobre los que debía girar la discusión en la materia, es el de la democracia en los partidos políticos o, como se le suele llamar, la democracia interna de los partidos políticos. Entonces si la demanda durante varias décadas,

\*Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM; maestría en Ciencia Política en El Colegio de México; cuenta con varios diplomados en materia electoral obtenidos en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Asistente de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.



de que los votos contaran y se contaran bien, había sido plasmada mediante reglas que crearon confianza en el electorado y permitieron la participación de un mayor número de partidos en la contienda electoral, lo cierto es que la regulación de las relaciones entre los integrantes de un partido político y de los mismos con la organización, tuvo y tiene, deficiencias.

Además la actuación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), a partir de 1996 complementó en buena medida las deficiencias constitucionales y legislativas existentes, prueba de ello es que en las reformas de 2007 y 2008 gran parte del trabajo jurisdiccional fue adoptado por los órganos competentes y se integraron a la normatividad aplicable. Con la reforma al artículo 116 de nuestra Constitución, se cerró la posibilidad de que candidatos apartidistas se registraran ante la autoridad correspondiente y por ello tal acto es una facultad exclusiva de los partidos políticos. En 2012 la Constitución fue reformada nuevamente para permitir las candidaturas independientes con una redacción no muy afortunada que posteriormente debió ser corregida.

Personalmente, consideramos que el monopolio en la presentación de candidaturas por parte de los partidos políticos, es perfectamente compatible con el modelo democrático-constitucional que el Estado mexicano pretende; sin embargo, el hecho de que el ejercicio de todos los derechos político-electorales<sup>4</sup> pase por los partidos, exige que tales instituciones, en la normatividad que por mandato del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) deben expedir para sí mismas, desarrollen al máximo el principio democrático y los derechos fundamentales de sus afiliados, en especial aunque no solo los derechos político-electorales en su vertiente interna, lo anterior debido a la naturaleza predominantemente electoral de los partidos políticos.

Por lo anterior, los partidos, tienen como reto el incrementar los niveles de participación de toda su militancia tanto cuantitativa como cualitativamente. Es decir que los militantes participen en las decisiones más importantes del gobierno de su organización y lo hagan en mayor número

La más sustanciosa regulación jurídica de la vida interna de los partidos políticos ha tenido lugar con la expedición del Cofipe de 2008,<sup>2</sup> no obstante lo anterior, persistieron deficiencias que, si bien la labor interpretativa del TEPJF ha contribuido a acotar, las mismas no deben subsistir. En

<sup>4</sup> Que no políticos.

<sup>2</sup> Publicado el 14 de enero en el *Diario Oficial de la Federación*.

el plano constitucional, se mantuvo el concepto de “prerrogativa” para referirse a los derechos político-electorales, lo que contribuyó a que por mucho tiempo la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) considerara que tales derechos no lo eran.

Por otro lado, estos derechos se mantuvieron hasta 1996 sin garantía y, en la actualidad, es un reto para la autoridad encargada de conocer del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, lo es incluso, definir la procedibilidad del mismo.<sup>3</sup> Las reglas contenidas en la legislación de la materia, si bien han avanzado, se mantienen insuficientes en puntos de suma importancia, por ejemplo no se establece el deber para los partidos de estipular en su normativa interna un medio de garantía específico de los derechos político-electorales.

Por otro lado, cuando los derechos político-electorales son objeto de análisis académico, no se hace referencia a la regulación que las normas creadas por los partidos políticos establecen respecto de los mismos, lo cual es una omisión grave debido a que dichas reglas completan el marco jurídico aplicable. Ese es el objetivo de este trabajo.

En el tenor de las ideas anteriormente expresadas, pensamos que solo en los partidos democráticos, los afiliados a los mismos están en condiciones de ejercer sus derechos político-electorales en una doble vía: para el acceso a los órganos de gobierno de la organización y para acceder a las candidaturas a cargos de elección popular. Resumiendo, democracia interna y derechos político-electorales son un binomio indisoluble. No obstante lo anterior, reconocemos que existen otros derechos que los afiliados deben de poseer para poder desenvolverse adecuadamente al interior de su organización, pero ante todo no debemos perder de vista que los partidos son organizaciones cuyo fin principal es el competir en las elecciones de las cuales emanan los depositarios del poder público. En el futuro inmediato sería deseable para nuestra democracia que cualitativamente el nivel de participación de los ciudadanos sea mayor, lo que implicaría redefinir conceptos y en general buena parte del marco jurídico nacional, en especial el referente a la garantía de los derechos políticos como bien ha señalado Manuel González Oropeza.<sup>4</sup>

<sup>3</sup>Un ejemplo de ello lo podemos ver en las sentencias SUP-JDC-25/2010 y SUP-JDC-1142/2010.

<sup>4</sup>Manuel González Oropeza, “Los retos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tras la reforma de 2007”, en John Ackerman, *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, IJ-UNAM, 2009, pp. 192-193.

En la actualidad el texto constitucional, no es profuso respecto a la regulación de la democracia intrapartidista. Al respecto solo encontramos que nuestra norma fundamental prevé la existencia de procedimientos de selección internos, al estipular que la legislación secundaria establecerá los plazos dentro de los cuales se desarrollarán dichos procedimientos.<sup>5</sup> A nivel de la legislación secundaria los partidos políticos, para fines de su regulación interna, se rigen por el principio de auto-organización dado que cuentan con libertad para crear y modificar la normativa interna que les dará fundamento y estructura. Cabe destacar que dicho principio funge también como rector para la función y criterio de las autoridades electorales al momento de intervenir en los asuntos internos de los partidos.<sup>6</sup>

Este último término “asuntos internos de los partidos políticos”, es producto de la expedición del Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008. Como habíamos anotado líneas arriba, en la legislación actual es donde se ha abordado el tema de la democracia interna de manera más abundante en toda la historia de nuestro país; sin embargo, el contenido es asistemático y lo podemos ubicar en los artículos 27, 46, 47; regulando el primer artículo el contenido de los estatutos y los segundos el tema de “asuntos internos”.

Así pues, en éste Código, dentro del libro segundo, título segundo, el capítulo sexto está dedicado al tema de los asuntos internos de los partidos políticos, y en el artículo 46, los define como “el conjunto de actos y procedimientos relativos a organización y funcionamiento”.

La reforma aprobada por el órgano reformador de la Constitución tampoco abunda en este tema. El segundo transitorio solo menciona que la legislación general sobre partidos políticos debe contener los lineamientos sobre la selección de candidatos, así como la garantía de acceso a los órganos de justicia intrapartidaria.

Lo anterior tiene una doble lectura: es una oportunidad para establecer como deber jurídico para los partidos la existencia de procedimientos democráticos y deliberativos, en la selección de sus dirigentes y candidatos así como un sistema de justicia partidaria en donde los recursos legales

<sup>5</sup> Artículo 41 base IV.

<sup>6</sup> *Cfr.* Artículo 22.5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y artículo 2.2 de la Ley General del Sistema de medios de Impugnación en Materia Electoral.

sean efectivos para procesar los litigios a nivel interno; y, por otro lado, la laxitud de la reforma constitucional puede ser la vía para que la legislación, que se pretende sea especializada, únicamente reproduzca el texto del libro segundo del Cofipe. Por el bien del sistema democrático mexicano es preferible que sea lo primero.

# Análisis sobre la nueva ley de partidos políticos

Víctor Alarcón Olguín\*

## CONTEXTO DE ANÁLISIS

Con la reciente expedición de la reforma constitucional en materia político-electoral del 10 de febrero de 2014, se ha decidido crear un ordenamiento especial que regule de manera más precisa, a los procesos que competen al desarrollo de la vida interna de los partidos políticos, como espacios de asociación y organización de los intereses que son expresados por grupos concretos de ciudadanos que manifiestan su interés por participar y verse representados en los procesos de toma de decisiones públicas.

Que al configurarse en instituciones adquieren un registro ante el Estado para desarrollar de manera libre tales actividades, adquiriendo entonces derechos y obligaciones ante el propio Estado que les ha otorgado dicho reconocimiento legal, especialmente debido a que los partidos políticos obtienen recursos financieros, donaciones y prerrogativas públicas o privadas en rubros muy diversos, tales como el acceso a los medios de comunicación o el uso de bienes para emprender sus campañas político-electorales.

Una característica importante es que todos estos bienes y recursos puedan ser sujetos a una supervisión y transparencia que se ajusten a los requisitos así como límites lícitos que sean determinados dentro del marco de los ordenamientos regulatorios en materia político-electoral.

\* Profesor investigador Titular "C". Departamento de Sociología. UAM-Iztapalapa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Presidente de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A.C. (SOMEE). Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Maestro en Gobierno y Estudios Internacionales por la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos.

Asimismo, otro rasgo de las disposiciones legales implica especificar las tareas vinculadas con ofrecer a los individuos integrantes de los partidos, una igualdad de oportunidades para que puedan acceder a los puestos de dirección y postulación de candidaturas en forma equitativa, atendiendo de manera puntual el respeto a las formas de creencia religiosa y en general, que manifiesten la libertad de pensamiento e ideas desde una perspectiva laica y tolerante, el respeto a la diversidad sexual y racial, a la controversia y pluralidad al interior de la organización, así como permitir la equidad entre géneros, jóvenes, discapacitados u cualquier grupo que exprese una posición de relevancia que refleje a un sector concreto de la sociedad, mismo que destaque por su singularidad y aporte interpretativo de la esencia misma de la vida colectiva y, en particular, respecto de los asuntos públicos.

Definir una ley de partidos políticos para el caso mexicano no es un asunto novedoso, sino que desde la academia y las propias asociaciones políticas hace más de una década se había venido proponiendo una legislación en esta materia, partiendo específicamente primero de la experiencia europea (concretamente los casos español y alemán), si bien de manera más reciente la extensión de este tipo de figuras se ha aprobado en varios países de Centro y Sudamérica (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela), lo que hacía que México se fuera colocando como una verdadera excepcionalidad en la materia, a pesar de que todavía existan un conjunto específico de países que no la hayan aprobado hasta el momento.

#### LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS DIRECTRICES PARA LA NUEVA LEY DE PARTIDOS

Dos concepciones definen el alcance de este tipo de leyes. Por un lado, están quienes postulan un sentido mínimo de materias (dejando margen a criterios amplios de autonomía interna de los propios partidos en términos de controles y regulaciones que puedan ser abordados desde sus propios estatutos e instancias de justicia).

Y por el otro lado, tenemos a los que se inclinan por la creación de auténticas leyes generales que intenten abarcar e intervenir de manera

plenamente tutelar todos y cada una de las áreas de acción que se consideren como necesarias de supervisión, a efecto de evitar conductas de discrecionalidad e inequidad al interior de las organizaciones, sobre todo en la idea de privilegiar las posibilidades de que los militantes puedan impugnar y recurrir ante las instancias internas y externas, en caso de hallarse en una situación de desventaja manifiesta en los contextos de participación, acceso a la información, transparencia y el ejercicio cotidiano de sus derechos político-electorales como integrantes de dichas organizaciones.

Si nos guiamos a partir de lo establecido en el artículo segundo transitorio del decreto de reforma del 10 de febrero de 2014, se puede observar con precisión el contenido esencial de materias que deberá abarcar esta nueva ley, por lo que a partir de la enunciación de sus contenidos podemos identificar en qué medida estas disposiciones permiten definir si mejoran o no las reglas que ya se tenían implementadas en el Cofipe en su versión más reciente como producto de los cambios introducidos entre los años 2007-2008.

Para facilitar la lectura de nuestras sugerencias, pondremos el precepto y después el comentario y el criterio de recomendación susceptible de aplicar:

*Precepto*

A) La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales.

*Comentario*

Resulta significativo que el ordenamiento pretenda abarcar modelos y niveles de organización política con alcances hasta ahora distintos. Por lo que es importante considerar estos factores en función de que también se definan legalmente las agrupaciones políticas nacionales y locales. En ello se deberá establecer que el alcance de esta ley general, una vez promulgada, derogará las disposiciones respectivas que hasta ahora existían sobre la materia en los códigos y leyes electorales locales.

*Precepto*

B) Las normas, plazos y requisitos para su registro legal y su intervención en los procesos electorales federales y locales.

### *Comentario*

La ley debe valorar si ratifica o no los criterios vigentes para la obtención de dicho registro a nivel nacional: tener al menos el 0.26 por ciento de miembros del listado nominal; realizar al menos 20 asambleas constitutivas estatales con 3,000 ciudadanos o 300 distritales con 200 ciudadanos cada una; así como no tener patrocinios extranjeros, religiosos o corporativos. Hasta el momento estos niveles de exigencia son plausibles, considerando que a los partidos de nueva creación no se les permite formar coaliciones en su primera elección y que éstos solo pueden solicitar registro ante la autoridad electoral cada seis años.

Una situación realmente compleja es homologar un criterio que sea aplicable para los partidos políticos locales, debido a la actual diversidad existente que se presenta dentro de las entidades federativas, pero que ciertamente debería estar al mismo nivel o incluso por debajo del nivel exigido en el plano federal, a efecto de alentar su presencia; si bien se encuentran las disposiciones aprobadas, relativas al registro de las candidaturas independientes, las cuales se permitirán ser presentadas en cada elección, aunque definidas en sus modalidades por cada entidad federativa en lo concerniente a los procesos locales. Sin duda la preocupación de que los partidos políticos nacionales y locales deban obtener un 3 por ciento de los votos para preservar su registro, hace muy claro que los filtros de entrada, si bien pueden ser bajos, implica un reto para que sea verdaderamente capaz de impactar y representar a un sector concreto de la población.

### *Precepto*

C) Los derechos y obligaciones de sus militantes y la garantía de acceso a los órganos imparciales de justicia intrapartidaria.

### *Comentario*

La legislación electoral logró incorporar en 2007-2008 aspectos muy importantes en materia de instancias y controles internos que efectivamente sean garantes de los derechos de los militantes y si bien éstos no impiden recurrir a los tribunales electorales locales y el TEPJF —en sus salas regionales o Sala Superior—, no obstante resulta importante avanzar en la definición de dichas responsabilidades y establecer disposiciones que



permitan sobre todo a los llamados grupos vulnerables, que puedan tener acceso a verdaderos mecanismos de protección que impidan acciones, poco plausibles, de revertir o compensar por parte de las propias autoridades partidarias.

*Precepto*

D) Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos; la postulación de sus candidatos y, en general, la conducción de sus actividades de forma democrática así como la transparencia en el uso de los recursos.

*Comentario*

Las disposiciones en materia de regulación de las precampañas son una parte sustancial para ofrecer equidad en los procesos de selección de candidatos, además de que debe fijarse un marco general para definir las modalidades abiertas o colegiadas con que, tanto las candidaturas o la elección de dirigentes, puedan ser llevadas a cabo sin caer en procesos de simulación o competencia controlada. De manera específica, el avance en el cumplimiento de las disposiciones en materia de cuotas de género u disposiciones análogas para facilitar la presencia plural de grupos o sectores diversos resulta de la mayor importancia.

*Precepto*

E) Los contenidos mínimos de sus documentos básicos.

*Comentario*

Hasta ahora, la intervención de la autoridad electoral para conocer y sancionar los estatutos, programas de acción y plataformas de campaña, ha sido eficaz para que éstos se apeguen a las disposiciones de respeto a los principios y valores constitucionales, por lo que no habría que esperar alguna modificación de importancia en este punto.

*Precepto*

F) Los procedimientos y las sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones.

## *Comentario*

Ciertamente, la tipificación de estas sanciones conlleva primero a la de las conductas que deban ser punibles, lo cual nos haría pensar que ello implica hacer los vínculos legales correspondientes tanto con los ordenamientos que serán materia de la ley electoral, como de la nueva Ley de Delitos Electorales. Con ello se deberán fijar las tareas correspondientes para los propios partidos políticos, el INE, los tribunales electorales y la FEPADE. Este tema igualmente cobra relevancia a efecto de ubicar la permanencia o no de los llamados procesos sancionadores ordinarios y especiales, que se deberán asociar ahora con la parte relativa a los medios de impugnación.

### *Precepto*

G) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales.
2. Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas.
3. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el 50 por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el 25 por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral.
4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos.
5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse.

## *Comentario*

En primera instancia, la conformación de alianzas electorales no parece adecuada que aparezca como parte de una ley de partidos políticos, más referida a sus procesos de constitución, manejo y decisiones internas, que en lo relativo a acciones que se refieren a decisiones estratégicas que se definen dentro del plano de la competencia propiamente electoral. La definición inicial de solo considerar a las coaliciones como mecanismos de alianza, implica revisar si no se podrán emplear para los procesos de elección local a las llamadas candidaturas comunes, así como advertir —en la importancia de precisar— que dentro de las coaliciones, no importando su nivel concertado, cada partido político integrante debe obtener el porcentaje mínimo marcado por la ley para la conservación de sus registros y para el uso transparente de los recursos que tangán asignados, en tanto se manejen con un presupuesto único y con responsabilidades legales compartidas. Cabe considerar que las modalidades de cómputo, validez o nulidad de los votos así como la prohibición expresa para que un partido nuevo no se pueda coaligar en su primera participación corresponderían más bien a la ley electoral.

### *Precepto*

H) Un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, que deberá contener:

1. Las facultades y procedimientos para que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos se realice de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral.
2. Los lineamientos homogéneos de contabilidad, que deberán ser públicos y de fácil acceso por medios electrónicos.
3. Los mecanismos por los cuales los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes deberán notificar al órgano de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la información sobre los contratos que celebren durante las campañas o los procesos electorales, incluyendo la de carácter financiero y la relativa al gasto así como condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados. Tales notifi-

caciones deberán realizarse previamente a la entrega de los bienes o la prestación de los servicios de que se trate.

4. Las facultades del Instituto Nacional Electoral para comprobar el contenido de los avisos previos de contratación a los que se refiere el numeral anterior.
5. Los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral.
6. La facultad de los partidos políticos de optar para la realización de todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales, por conducto del Instituto Nacional Electoral, en los términos que el mismo Instituto establezca mediante disposiciones de carácter general.
7. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a la contratación de publicidad exterior, por conducto del Instituto Nacional Electoral.
8. Las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones.

### *Comentario*

Cabe pensar aquí que debería hacerse una clara separación entre los temas de la administración ordinaria de los recursos que son asignados u obtenidos por los partidos en época no electoral que abarquen al mantenimiento de sus instalaciones, y el de su personal y cuadros permanentes; por otra parte, supervisar aquellos gastos asociados con el desarrollo de las campañas electorales y su propaganda, cuyo financiamiento, fiscalización y transparencia impliquen generar criterios para supervisar cómo son utilizados por toda instancia participante dentro de las precampañas y campañas.

## UNA REFLEXIÓN FINAL A MANERA DE CONCLUSIÓN

El avance que implicará tener una ley de partidos políticos puede coadyuvar a mejorar las condiciones de calidad, integridad y equidad con las cuales las asociaciones políticas deban conducirse frente a sus militantes

y la ciudadanía en general, a efecto de incrementar el alcance democrático de sus procedimientos rutinarios así como de sus mecanismos de participación dentro de las contiendas electorales.

Uno de los retos importantes que poseen los partidos políticos es ser impulsores de la institucionalización de los comportamientos políticos democráticos, así como tener la responsabilidad de comunicar en forma adecuada la viabilidad de sus propuestas de gobierno y legislación, si es que desean de los ciudadanos la obtención de su confianza mediante el voto.

Mantener un equilibrio adecuado entre los espacios de autocontrol y autonomía de los ámbitos internos de las organizaciones partidarias hacen suponer que dicha legislación procure no perder nada de las tesis de jurisprudencia y decisiones administrativas que se han acumulado desde hace al menos una década, muchas de las cuales hoy son la base real de garantía para un efectivo concepto de los derechos político-electorales de los militantes y de la ciudadanía frente a los excesos con que aún se desenvuelven las cúpulas partidistas. La actuación de las autoridades electorales han dado muestras muy importantes de coberturas significativas en muchos de estos rubros.

Se debe cobrar conciencia que todo cambio legislativo no puede ser pretexto para desaparecer o reinterpretar de manera ventajosa dichos derechos, sino que debe conducir a verdaderos aprendizajes que, gracias a la fuerza de la propia cultura política y la presencia de buenas prácticas, haga cada vez menos necesaria la intervención de las instancias administrativas y jurisdiccionales para hacer imperar la ley. Sin duda alguna, los partidos políticos en México están obligados a dar este salto evolutivo, para dejar de ser uno de los problemas centrales, que retrasan el desarrollo de nuestro sistema democrático.

#### FUENTES CONSULTADAS

ÁVILA ORTIZ, Raúl, Vianello Córdova, Daniel Lorenzo y Zovatto (coords.), "¿Hacia una ley de partidos políticos? Experiencias latinoamericanas y prospectiva para México", IJ-UNAM/Instituto Belisario Domínguez/IDEA Internacional, 2012.

ARZUAGA MAGNONI, Javier, *Consideraciones sobre la democracia interna de los partidos políticos. México*, Fontamara/IEEM/UAEM, 2012.

GÓMEZ TAGLE, Silvia, "Una ley para un sistema de partidos fuerte", en Alfa González Magallanes (coord.), *Reforma electoral 2013: Los retos de la gobernabilidad democrática*, México, GPPRD/Cámara de Diputados-SOMEE, 2013, pp. 55-59.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y Carlos Báez Silva, "La intervención de los órganos electorales del Estado en la vida interna de los partidos políticos", México, IJ-UNAM, 2010.

MIRÓN LINCE, Rosa María, "La regulación partidista en México. Pertinencia, propósitos y contenidos mínimos de una ley de partidos", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, IJ-UNAM, núm. 3, enero-junio de 2013, pp. 399-429.

REVELES VÁZQUEZ, Francisco, "Los partidos y su responsabilidad política. La necesidad de un nuevo régimen de partidos", en Alfa González Magallanes (coord.), *Reforma electoral 2013: Los retos de la gobernabilidad democrática*, México, GPPRD/Cámara de Diputados-SOMEE, 2013, pp. 47-53.

Página web

*Diario Oficial de la Federación*, [ww.dof.gob.mx](http://ww.dof.gob.mx). Se consultó el decreto de reforma constitucional publicado el 10 de febrero de 2014.

**Sección ocho**

**Delitos electorales**



Pablo Xavier Becerra Chávez, profesor-investigador de la UAM-Iztapalapa. A la derecha, Arturo Ramos Sobarzo.



Aspecto del Foro Ciudadano celebrado en el auditorio "Aurora Jiménez de Palacios", en la Cámara de Diputados.



# Reforma política 2013-2014. Autonomía constitucional del Ministerio Público, una oportunidad para la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales

Alejandro González-Durán Fernández\*

## PRESENTACIÓN

Tras la conclusión del proceso electoral federal 2011-2012 se abrió paso en la agenda pública, la discusión de un nuevo ciclo de reformas en materia político-electoral. Los actores políticos, estudiosos de la materia, centros de educación superior, consejeros y magistrados electorales, así como organizaciones de la sociedad civil participaron en un amplio debate que fue perfilando, poco a poco, el nuevo entramado institucional en materia comicial que la reforma constitucional 2013-2014 contempla.

La reforma próxima a ser publicada es, en efecto, profunda. El Constituyente Permanente tuvo a bien diseñar un nuevo marco normativo en diversos temas de fondo. Y mientras la transformación del IFE en el INE; las tres nuevas causales de nulidad de elección (por cierto por vez primera establecidas desde la Constitución); la distribución de competencias entre el nuevo órgano nacional y los institutos de las entidades federativas; la reelección de legisladores federales y ayuntamientos; el establecimiento de gobiernos de coalición; la elevación del umbral necesario para constituir partidos políticos; la designación de consejeros nacionales y estatales, o el nuevo modelo dual para la resolución de quejas relativas al modelo de comunicación política, todos ellos han sido ampliamente discutidos —y en algunos casos criticados—, la transformación de la Procuraduría General de la República en Fiscalía General no ha sido, hasta ahora, uno de los temas de mayores reflectores.

\* Abogado por el ITAM y maestro en Políticas Públicas y Administración por la Universidad de Columbia.

Es precisamente sobre esa notable transformación en la que concentraré mi participación, con la intención de tres ideas. i) La relevancia de la autonomía constitucional del Ministerio Público y su impacto en el trabajo de la FEPADE. ii) Delinear un esbozo de hacia dónde debe avanzar la actualización de los delitos electorales; y iii) Perfilar el reto (la necesidad más bien) de cuidar que en el diseño normativo se prevea una doble coordinación: en la construcción del trípode electoral, es decir INE, Tribunal Electoral y Fiscalía, por una parte; y entre la Fiscalía General en materia electoral y las correlativas de las entidades federativas, a partir de la Conferencia Nacional de Fiscalías.

#### LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO Y LA FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES

El nuevo artículo 102 de la Ley Fundamental se hace cargo de una añeja demanda de actualización de ingeniería constitucional: separar la función social de perseguir el delito, del ámbito de competencia del Ejecutivo Federal.

Éste es un acierto que es necesario reconocer. Persistía en sectores de la sociedad un temor por la tentación de que desde el Gobierno Federal se hiciera uso de las facultades del ministerio público con sesgo político o partidista. Se trata de una modificación central, pues no solo se le dota de plena autonomía; sino que también separa la rotación del titular de los ciclos de gobierno sexenal y provoca una cercanía y espacios de diálogo, encuentro y rendición de cuentas no solo frente a uno de los poderes de la Unión sino también, de manera permanente, frente al Senado de la República.

Esta transformación se ve acompañada del establecimiento de dos fiscalías especializadas en el diseño del nuevo órgano ministerial. La de delitos electorales (FEPADE), que con esta reforma adquiere rango constitucional, y la creación de la fiscalía de combate a la corrupción.

Del mismo modo, el numeral III del segundo transitorio de la reforma establece que el Congreso de la Unión deberá expedir, junto con las leyes generales que regulen los partidos políticos nacionales y locales; los procedimientos electorales; la ley general en materia de delitos electorales que establecerá los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competen-

cias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas; todo ello, en el breve plazo de los próximos dos meses.<sup>4</sup>

Este punto constituye una enorme oportunidad, pues mientras la dinámica de la materia electoral ha ido perfeccionando la mecánica de organización de elecciones y el sistema de medios de impugnación, la materia penal electoral tiene un pendiente de actualización de casi dos décadas.

En efecto, la FEPADE surge en 1994 como respuesta a la preocupación de los partidos políticos representados en el seno del Consejo General del IFE para que el Ejecutivo Federal brindara autonomía técnica a la procuración de justicia en materia de delitos electorales. En estos 20 años de existencia, la FEPADE ha perseguido cerca de 17 mil delitos.

Su creación y mandato es un paso más en la búsqueda constante del sistema electoral mexicano de prevenir, disuadir y sancionar conductas que lesionan el ejercicio del sufragio libre y secreto, la equidad y el desarrollo de los procesos electorales.

Fue en ese 1994 cuando se adicionó el Título XXIV al Código Penal Federal, precisamente de los delitos electorales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos. Y mientras la Constitución, el Cofipe y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación fueron modificados en el último ciclo de reformas 2007-2008, el Código Penal en la materia tuvo su última actualización en 1996. Actualmente, de los 14 artículos se desprenden 168 hipótesis delictivas.

Fundamentalmente, los delitos electorales buscan proteger cuatro bienes jurídicamente tutelados:

1. Los instrumentos del registro federal de electores (padrón, listas nominales, credenciales, catálogo general, etcétera).
2. El ejercicio libre y secreto del sufragio. Que no haya presión, coacción o compra del voto (aquí se incluye la movilización de votantes el día de la jornada electoral; el proselitismo dentro de las casillas, la intervención de los ministros de culto y superiores jerárquicos para favorecer o perjudicar a alguna opción política).
3. El desarrollo normal de los comicios (desde la instalación de las casillas hasta la remisión de los paquetes y materiales electorales y su resguardo por las autoridades electorales).

<sup>4</sup>El artículo segundo transitorio del Decreto de Reforma Constitucional en materia político-electoral dispone que habrán de aprobarse a más tardar el 30 de abril de 2014.

4. Y la equidad en las contiendas (no utilizar recursos públicos o de procedencia ilícita, así como programas sociales a favor o en contra de alguna opción política).

La adecuada actualización normativa que deberá contener la nueva ley general en materia de delitos electorales, no constituye simplemente el aumento de tipos penales o la gradualidad de las penas. Se requiere un ejercicio de precisión y de amplia discusión para dotar de eficacia y eficiencia la función protectora del Estado en esta materia; me explico.

Existen sin duda, nuevas conductas que hace 20 años no se pensaban como riesgos o amenazas de los procesos electorales. Un botón de muestra lo constituyen las posibilidades de interferir cibernéticamente con el flujo de información del PREP o de la votación en urnas electrónicas.

Pero así como hay nuevas conductas o prácticas desleales en la competencia (como el más sofisticado acarreo de votantes conocido como “turismo electoral”), lo cierto es que también existen tipos que parecen fuera de vigencia.

Me refiero por ejemplo, a sancionar penalmente la difusión de encuestas o sondeos de opinión durante los ocho días previos a la jornada electoral y hasta la clausura de casillas en los husos horarios más occidentales. Con la reforma en curso, se busca dotar de un mayor rigor científico a los ejercicios demoscópicos. Sin embargo, la sanción ante irregularidades o faltas no debe ser de tipo penal; sino más bien, ubicarse en la órbita del Instituto Nacional de Elecciones, es decir de naturaleza administrativa.

Es el mismo caso, del tipo que sanciona a los diputados y senadores electos que no se presenten a tomar protesta de su encargo el día de instalación del Congreso sin causa justificada. A todas luces, no corresponde a un ilícito criminal, bastaría con la sanción de la pérdida del cargo obtenido con el voto popular.

Finalmente, para dotar de eficacia a la función ministerial penal electoral es necesario que la redacción de la nueva ley, sea articulada con una precisión de distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas. Pero igualmente importante será la coordinación entre las propias unidades de la Fiscalía General de la República.

Sería un despropósito que por querer abultar el catálogo de delitos electorales se propiciara la desorganización institucional al interior del

Ministerio Público Federal. Por ejemplo, en la utilización de recursos no permitidos debe estar delimitada con precisión la competencia de la FEPADE frente a la de la nueva Fiscalía Anticorrupción, a fin de evitar duplicidades y el entorpecimiento de las investigaciones.

Otro tema que amerita un tratamiento cuidadoso es el de la participación del crimen organizado en los procesos electorales. Puede ser que la intención del Poder Legislativo sea incluir como materia de atención de la FEPADE ese tipo de interferencia en los comicios. Lo cierto, sin embargo, es que no necesariamente, debe ser de su competencia, pues al interior de Fiscalía General de la República existe una Subprocuraduría Especializada en el combate a esa forma de delincuencia. Con ello no quiero pasar por alto ningún tipo de conducta que atente contra la normalidad de los procesos electorales, simplemente llamo la atención a que la definición de competencias y tipos debe hacerse de manera integral a fin de dotar de mejores herramientas al Estado Mexicano para preservar la seguridad e integridad de las personas y de los procesos de renovación periódica del poder público.

En el mismo sentido debe pensarse y articularse de manera congruente y consistente la Ley General de Delitos Electorales, con el catálogo de sanciones de la nueva ley general que regulará los procedimientos electorales (el anterior Cofipe), así como con la Ley Reglamentaria del artículo 134 constitucional, y con el código de procedimientos penales único.

En términos de diseño institucional y normativo cada adición constitucional, por menor que parezca, tiene efectos en el sistema jurídico en su conjunto, en la justicia electoral (penal y administrativa), así como en el ejercicio y tutela de los derechos político-electorales de los ciudadanos. Por ello, es de suma importancia que toda modificación sea debidamente articulada en el conjunto de procedimientos y garantías electorales (y en los diversos cuerpos normativos) a fin de que el Estado cuente con las herramientas necesarias y suficientes para atajar infracciones; y cuando éstas se cometan, puedan ser sancionadas y subsanadas.

#### LA NECESIDAD DE LA DOBLE COORDINACIÓN:

#### TRÍPODE ELECTORAL Y CONFERENCIA NACIONAL DE FISCALÍAS

Para que el diseño constitucional de autonomía y fortalecimiento de la FEPADE funcione es necesario privilegiar una doble coordinación. Por un

lado, elevar el papel y presencia que la Fiscalía ha desempeñado a fin de ubicarla como el tercer integrante del trípode electoral (junto con el INE y el TEPJF), al tiempo de propiciar la coordinación entre la Fiscalía y las entidades equivalentes de las entidades federativas.

Más que definición normativa, en ambos casos se trata centralmente del diseño de políticas públicas y de colaboración estrecha entre autoridades. Un mecanismo que puede resultar eficaz por cuanto a la parte ministerial se refiere, lo constituye la Conferencia Nacional de Procuradores (quizás ahora de Fiscales) a efecto de compartir experiencias, definir estrategias y delimitar el papel y competencia que a cada orden de gobierno le corresponde.

## CONCLUSIÓN

La reforma político-electoral 2013-2014 contiene diversos aspectos de mejora. Uno de sus principales aciertos es la autonomía constitucional del Ministerio Público. Como parte de ese rediseño, se dotó también acertadamente de reconocimiento constitucional a la FEPADE.

No obstante, para dotar de contenido, estructura y eficacia a este rediseño, se requiere no solo una adecuada ley general en materia de delitos electorales; sino que esta sea el resultado de un enfoque integral que privilegie la congruencia entre las distintas normas que habrán de expedirse, que potencia la colaboración y coordinación inter e intra institucionales, a fin de avanzar en la construcción de un sistema electoral —y particularmente de justicia penal electoral— cada vez más sólido, robusto y eficaz en la tutela y salvaguarda de las garantías electorales de la ciudadanía, así como del desarrollo normal de los procesos electorales de México.

## **Sección nueve**

# **Revisión del voto de mexicanos en el extranjero, asignatura pendiente del Poder Legislativo**



El diputado Alfonso Durazo Montaña, al clausurar el Foro Ciudadano. Lo acompaña el diputado Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara.



Panorámica del Foro Ciudadano.



# Apuntes para fortalecer el voto de los mexicanos residentes en el extranjero

Yuri Gabriel Beltrán Miranda\*

Agradezco a la Cámara de Diputados la apertura para organizar este foro de consulta respecto de la reforma política 2014. Los legisladores están enfrentando, desde ya, una inusitada carga de trabajo para producir la legislación secundaria que hará operable el contenido de esta modificación constitucional.

Celebro, por tanto, la iniciativa de los diputados Huerta Ladrón de Guevara y Durazo Montaña, de organizar este encuentro en el que tantos especialistas en la materia electoral están debatiendo en torno a los temas con los que seguramente tendrán que lidiar los tomadores de decisiones.

## ANTECEDENTES

Si bien es posible encontrar rastros de la demanda por votar en elecciones mexicanas desde Estados Unidos en 1929,<sup>4</sup> es hasta 1994 que el tema logra penetrar en la agenda nacional de discusión. En aquel año, el reconocimiento del voto migrante fue incorporado los 60 puntos por la democracia.

Los migrantes no votaron en 1994, pero en 1996 consiguieron una reforma que suprimiera de la Constitución la obligación de votar en el distrito de referencia. Quedaba abierta la posibilidad para el voto foráneo.

Sin embargo, tuvieron que pasar 10 años para que se expidiera la Ley reglamentaria que hiciera posible ese derecho consagrado constitucional-

\* Asesor de la presidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Asesor de la primera Coordinación del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. Maestro en asuntos públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-México) y licenciado en Economía por la UNAM.

<sup>4</sup> Periódico *La Opinión*.

mente (2006). Ello, a pesar de que en 1998 el IFE conformó una Comisión de Especialistas que demostró que desde aquellos años era técnica y jurídicamente viable el sufragio extraterritorial.

¿Por qué tardaron tantos años?

- a) Como en todos los países en que se ha discutido esta posibilidad, en México subsistían temores ante el riesgo de que a través del voto foráneo se pervirtieran los procedimientos electorales que estaban, apenas, construyendo su propia reputación.
- b) El voto migrante implica tomar decisiones en cuanto a cómo conformar un padrón electoral para quienes viven en el extranjero; cómo posibilitar el derecho al voto desde fuera del territorio nacional; cómo impedir el uso indebido de recursos provenientes del extranjero, etcétera. En cada una de esas decisiones hay un factor de riesgo nuevo, respecto de decisiones que ya fueron probadas en territorio nacional.
- c) Pero además, en adición a esos riesgos, México tiene cuatro características propias que hacen más complejo el problema:
  1. Mutua desconfianza entre los actores políticos.
  2. Más de 12 millones de ciudadanos residiendo en el extranjero.
  3. Patrones de concentración y dispersión. Se calcula que el 98 por ciento vive en EUA y el 2 por ciento en otros países. Aun en Estados Unidos, el 50 por ciento es posible encontrarlo en grandes conglomerados de migrantes (Los Ángeles) y condados donde apenas hay unas cuantas familias.
  4. Estatus migratorio irregular en muchos ciudadanos en el extranjero, lo que dificulta muchos mecanismos de voto en vivienda y hacen inviable cualquier opción electoral que ponga en riesgo la secrecía de los datos de localización de los eventuales electores.

## EL MODELO MEXICANO

En esas condiciones, no es de extrañar que el modelo aprobado haya sido uno de los más restrictivos del mundo.

Poco más de 80 países en el mundo han tenido alguna experiencia de voto extraterritorial. Básicamente hay dos modelos:

- a) Aquellos que tienen la opción de registrar a sus votantes en el extranjero, normalmente se inclinan por voto presencial.
- b) Los países que requieren que los electores se registren en el propio país, normalmente se inclinan por voto a distancia (correo e Internet).

México es un modelo inusual, no solo porque requiere que los potenciales electores se registren dentro y fuera del territorio nacional, sino también porque ello se combina con una modalidad de emisión del voto a distancia.

Pero hay otros elementos que hacen restrictivo el modelo mexicano considerado en el libro sexto del Cofipe. Menciono los principales:

1. Voto exclusivamente para Presidente. No hay representación congresional migrante.
2. Se requiere que la solicitud de inscripción al Listado Nominal se envíe por correo certificado.<sup>2</sup>
3. El periodo de inscripción dura poco y debe hacerse con mucha antelación al calor de las campañas electorales.
4. En todo tiempo están prohibidas las campañas.
5. En proceso electoral está prohibido a los partidos ejercer recursos en el extranjero.

## LOS RESULTADOS

En esas condiciones no es de extrañar que los resultados hayan sido reducidos en comparación con las expectativas que muchos habían generado:

- a) En 2006 se recibieron 33 mil votos.
- b) En 2012 se recibieron 40 mil votos.

La maduración de la relación con los migrantes fue insuficiente para incrementar significativamente la participación, ya que, lo que la reduce no es el desinterés migrante ni un problema de operación. Lo que impide que la participación crezca, es lo restrictivo del modelo.

<sup>2</sup>En la elección 2012, el IFE corrigió parcialmente ese aspecto, al permitir al votante enviar su solicitud por otras modalidades postales, para posteriormente ser certificado. Con ello, el IFE pudo absorber totalmente el costo del envío.

## HACIA UN NUEVO MODELO

Tres lecciones se desprenden de las experiencias del voto migrante federal que ha tenido México y se corroboran con algunas experiencias locales que ya se han registrado:

- a) El voto migrante puede ser tan seguro como el que se emite en territorio nacional. De hecho, en ninguna de las dos elecciones presidenciales ese tema constituyó un tema de las impugnaciones principales.
- b) El modelo debe ser fortalecido, si se quiere una mayor participación.
- c) La relación política del país con la diáspora está dañada después de décadas de desvinculación. Se requiere un esfuerzo compartido de fortalecimiento de las capacidades ciudadanas.

## LAS OPORTUNIDADES PERDIDAS

A pesar de esas lecciones y de que todas las fuerzas políticas del país han reconocido las limitaciones del modelo actual, lo cierto es que en dos reformas constitucionales de gran calado (2007 y 2014) el sufragio extraterritorial quedó intacto.

Con ello se perdieron dos valiosas oportunidades que hubieran permitido, desde la Ley Suprema, recomponer la relación política del país con su diáspora.

El cambio constitucional hubiera podido recomponer alguna representación de migrantes en el Congreso o explicar si la cédula de identidad aplicaría para fuera del territorio o quizás simplemente generar competencias para expresar, al naciente INE, en materia de voto migrante.

## LAS OPORTUNIDADES QUE PERMANECEN

A decir verdad, aún sin cambios constitucionales, es posible fortalecer significativamente el voto migrante. Los meses por delante son un abanico de oportunidades para transformar el modelo.

Si en 2005, el modelo se aprobó apenas un par de meses antes del inicio del proceso electoral, en esta ocasión se tiene un horizonte de cuatro años para implementar el modelo en la elección presidencial. Ello daría al INE una oportunidad espléndida no solo de planeación, sino también de revinculación con la diáspora y de sensibilización.

Aquí algunas ideas:

### Universo potencial de votantes

Toda vez que se exige una Credencial para Votar expedida en México,<sup>3</sup> el universo potencial de votantes es reducido en comparación con la diáspora. La pérdida de vigencia de la Credencial amenaza con reducirlo aún más.<sup>4</sup>

Aparecen dos posibilidades:

1. Credencializar en embajadas y consulados. Personal del propio Instituto lo podría hacer, para evitar suspicacias. Se aprovecharía para tomar datos biométricos al solicitante. Éste se podría identificar con matrícula consular (cobertura del 95 por ciento) o pasaporte.
2. Permitir otros mecanismos. Una opción más progresista sería aceptar la matrícula consular como instrumento para votar desde el extranjero. En todo caso, habría que garantizar que el INE esté en posibilidad de dar de baja del territorio nacional a aquellos ciudadanos que expresen su intención de votar desde fuera del territorio nacional.

### Listado nominal permanente

En el modelo actual, quienes viven en el extranjero deben solicitar votar en cada elección. Se exige al IFE destruir los padrones al término de cada elección.

Si bien se considera oportuno hacer una revisión de la voluntad del votante de votar o no en cada proceso, convendría dar continuidad a los listados nominales permitiendo al INE contactar a los migrantes ya inscritos, en cada ocasión, para consultarles si votarán o no.

<sup>3</sup>La Verificación Nacional Muestral 2012 estimó 2.7 millones.

<sup>4</sup>En el proceso 2012 se autorizó que las credenciales 03 en el extranjero no perdieran vigencia.

A nivel distrito existe una correlación alta entre las elecciones 2012 y 2006.

### Aligerar plazos

Actualmente, la decisión de votar o no debe tomarse entre los meses de noviembre y enero. Es decir, meses antes del calor de las campañas electorales.

Se sugiere aligerar ese plazo para hacerlo más cercano al día de la jornada.

### Eliminar costos al votante

La opción 2012 del IFE hace evidente que no se perdió seguridad al eliminar el costo al votante. Además, en algunos lugares del mundo el correo es una solución subóptima, en comparación con la mensajería.

### Emisión del voto

Un aspecto en el que pocos han reparado es que el nivel de participación, entendido como votos emitidos respecto del nivel de inscritos es relativamente alto: 73 por ciento.

Pero quizás permitir el voto presencial, también en embajadas y consulados, lograría efectos de imitación importantes que en el mediano plazo incentivarán la participación.

En el resto del mundo la logística postal es compleja, por lo que habría que recuperar la experiencia del voto de los oriundos del Distrito Federal en el extranjero, quienes votaron por Internet con buenos resultados.

### Permanencia de oficina del INE

El legislador tendrá que regular una nueva organización para el Instituto Nacional Electoral. En el estado actual, la oficina del voto migrante tiene una operación intermitente, lo que le resta presencia en el extranjero.

Habría que regular, de una vez, una oficina permanente que vincule adecuadamente al INE con quienes viven fuera del país y sirva, además, para garantizar que la totalidad de los programas institucionales tengan alguna incidencia sobre la diáspora.

## Campañas

El principal motor para la participación es el vínculo que los candidatos o partidos logren hacer con el electorado. En el estado actual están prohibidas las campañas en el extranjero y, durante el proceso, también se prohíbe el uso de recursos.

Se sugiere permitir al Instituto generar actividades controladas en que los candidatos, que así lo quieran, acudan al extranjero. Cabría pensar, por ejemplo, en debates en el extranjero, giras de trabajo, etcétera.

La comisión de especialistas que el IFE integró en 2013, propone que los partidos puedan destinar hasta 5 por ciento de su financiamiento público a campañas fuera del país, siempre y cuando estas sean auditables.

### Difusión en el extranjero

En el 2006 el IFE contrató una campaña en medios electrónicos en EUA para avisar del nuevo derecho. El 90 por ciento de las solicitudes de inscripción al listado nominal de electores residentes en el extranjero se recibió en las semanas en las que la campaña estuvo al aire.

En 2012 no se contrató esa campaña.

Se sugiere que expresamente la legislación electoral considere la posibilidad de que el INE contrate ese tipo de campañas, que pueden incentivar, en forma importante, la participación.

Están dadas las condiciones para una modificación legislativa que fortalezca el modelo de voto migrante. Vale la pena aprovechar la coyuntura.

## PREFACIO.

JUEGO ANUNCIADO EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL <i>Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara</i> <i>Juan Romero Tenorio</i> .....	5
--	---

## PRÓLOGO

<i>Adrián S. Gimete-Welsh</i> <i>Juan Romero Tenorio</i> .....	11
---	----

INAUGURACIÓN DEL FORO CIUDADANO .....	15
---------------------------------------	----

## Sección uno

Reforma constitucional  
y legislación secundaria:  
alcances, perspectivas y retos

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL Y LA CRISIS DEL SISTEMA ELECTORAL <i>Jaime Cárdenas Gracia</i> .....	25
---	----

PERSPECTIVAS DEL INSTITUTO ELECTORAL <i>Adrián Oswaldo Cervantes Arista</i> .....	35
--	----

PROCEDIMIENTOS PARA LA IDÓNEA APLICACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL QUE IMPACTAN EN EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO Y PROPICIAN LA BUENA MARCHA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL <i>Adrián S. Gimete-Welsh</i> .....	41
--	----



PROPAGANDA GUBERNAMENTAL, UNA AGENDA PENDIENTE. EL GASTO EXCESIVO DE GOBERNADORES Y LEGISLADORES <i>Nicolás Nieto Nava</i> .....	51
REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA POLÍTICO ELECTORAL. NUEVAS REGLAS ELECTORALES <i>José Antonio Reyes Victoria</i> .....	59
PERSPECTIVAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL: ENTRE LA PRISA, LA AMBIGÜEDAD Y LA INCONSISTENCIA <i>Saúl Mandujano Rubio</i> .....	65
REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL 2013, LOS... ¿CÓMO? <i>Iskra Ivonne Tapia Trejo</i> .....	89
COMENTARIOS SOBRE LA REFORMA LEGAL EN MATERIA POLÍTICA ELECTORAL <i>Arturo Ramos Sobarzo</i> .....	99
DEL IFE AL INE. UN GRAN RETO <i>Pablo Xavier Becerra Chávez</i> .....	107
LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL <i>Loretta Ortiz Ahlf</i> .....	113
DERECHOS POLÍTICOS Y LA RESPONSABILIDAD HISTÓRICA DE LA REPRESENTACIÓN POPULAR <i>Francisco González Ocampo</i> .....	119
REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES Y LA CÉDULA DE IDENTIDAD, RESPONSABILIDAD DE UN ÓRGANO AUTÓNOMO. DESIGNACIÓN DE CONSEJEROS ELECTORALES DEL INE <i>Erubiel Tirado</i> .....	129
LA SIMULACIÓN DEMOCRÁTICA Y EL CAMINO AL BIPARTIDISMO <i>Camerino Eleazar Márquez Madrid</i> .....	143

REGULACIÓN DEL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS <i>Carlos Pérez Vázquez</i> .....	147
EXTENSIÓN DE LA PARIDAD DE GÉNERO, EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL <i>Elizabeth Bucio Peña</i> .....	155
RETOS DE LA NUEVA AUTORIDAD ELECTORAL CON MOTIVO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY GENERAL DE PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. COMPETENCIA ELECTORAL EN LOS PROCESOS FEDERAL Y LOCALES DE 2015 <i>Juan Carlos Ruiz Espíndola</i> .....	165
ANÁLISIS LÓGICO-JURÍDICO DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN: UNA PROPUESTA INCLUYENTE <i>Lawrence Flores Ayvar</i> .....	175
DINERO Y MEDIOS CORROMPEN AL SISTEMA ELECTORAL <i>Manuel Bartlett Díaz</i> .....	183
Sección dos	
Reforma constitucional	
y órganos electorales estatales	
CALIDAD DE LAS ELECCIONES Y REFORMA ELECTORAL 2014 EN MÉXICO: ALGUNAS IMPLICACIONES <i>Irma Méndez de Hoyos</i> .....	193
LA NECESIDAD DE CONSERVAR LA ESTRUCTURA OPERATIVA Y EL FUNCIONAMIENTO PERMANENTE DE LOS MÁXIMOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN EN MATERIA ELECTORAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS <i>Román Jaimez Contreras</i> .....	201
COMPETENCIA FEDERAL Y ESTATAL; LA CONVIVENCIA DE DOS ÓRDENES NORMATIVOS <i>Álvaro Martínez Silva</i> .....	205

MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL Y LEGAL ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN <i>Eduardo de Jesús Castellanos Hernández</i> .....	211
DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PARA EVITAR CONFLICTOS EN LOS ÁMBITOS FEDERAL Y ESTATAL <i>Ignacio Ernesto Galindo Diego</i> .....	217
COMPETENCIA FEDERAL Y ESTATAL EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES LOCALES <i>Mario García Alcalá</i> .....	225
PUEBLOS INDÍGENAS Y REFORMA ELECTORAL, ¿LOS EXCLUIDOS DE SIEMPRE? EL RÉGIMEN DE SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS <i>Víctor Leonel Juan Martínez</i> .....	231
HACIA UNA LEGISLACIÓN ELECTORAL PARA LOGRAR INSTITUCIONES FORTALECIDAS <i>Patricia Macías Hernández</i> .....	239
LAS COMPETENCIAS ESTATALES DEL INE EN MATERIA ELECTORAL. UNA PROPUESTA DE REDEFINICIÓN <i>Rafael Morales Ramírez</i> .....	245
INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN DE LOS ÓRGANOS ESTATALES ELECTORALES <i>Juan Manuel Crisantos Campos</i> .....	251
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL: COYUNTURA Y ESTRUCTURA, PERSONAL Y FUNCIONAMIENTO <i>Pablo Trejo Romo</i> .....	263
¿QUÉ PERFIL DEBEN CUBRIR LOS ENCARGADOS DE LOS ÓRGANOS ESTATALES ELECTORALES? <i>Marco Antonio Herrera Toledo</i> .....	267

COMENTARIOS SOBRE LA REFORMA POLÍTICA DE 2013	
<i>Rosario Aguilar Pariente</i> .....	273
GARANTÍAS DE LOS FUNCIONARIOS ELECTORALES	
<i>Enrique Ibarra Calderón</i> .....	279
Sección tres	
Reforma constitucional y fiscalización	
ASPECTOS RELEVANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO	
<i>Juan Antonio Garza García</i> .....	287
LA FISCALIZACIÓN DE INGRESOS Y EGRESOS DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL MARCO DE UNA LEY GENERAL Y DE PROCEDIMIENTOS ELECTORALES	
<i>Héctor Zamitiz Gamboa</i> .....	293
FISCALIZACIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL DESAFÍO DE LA OPORTUNIDAD Y CERTEZA	
<i>Juan Carlos Conzuelo Jiménez</i> .....	299
Sección cuatro	
Candidaturas independientes	
EL MODELO DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN UN RÉGIMEN DE COMPETENCIA ELECTORAL ENTRE PARTIDOS POLÍTICOS	
<i>Juan Marcos Dávila Rangel</i> .....	309
ANTECEDENTES DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES: REQUISITOS Y PRERROGATIVAS	
<i>Darío Velasco Gutiérrez</i> .....	317
LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN MÉXICO	
<i>Arturo Carrasco Cruz</i> .....	325

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES:	
REQUISITOS Y PRERROGATIVAS EN CAMPAÑAS ELECTORALES	
<i>Manuel Alberto Merlo</i> .....	329
INE Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES	
<i>Roberto Duque Roquero</i> .....	335
Sección cinco	
Servicio Profesional Electoral	
EL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL:	
GARANTE DE LA CERTEZA EN LAS ELECCIONES FEDERALES Y LOCALES	
<i>Tania Trejo Jiménez</i> .....	343
CINCO PRINCIPIOS PARA EL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL	
<i>Carlos Ignacio Pimentel Macías</i> .....	347
Sección seis	
Tiempos de Radio y Televisión	
TIEMPOS DE RADIO Y TELEVISIÓN PARA ACTIVIDADES DE PARTIDOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS	
<i>Luis Eduardo Medina Torres</i> <i>Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz</i> .....	353
Sección siete	
Ley de partidos políticos	
LEY DE PARTIDOS Y DEMOCRACIA INTERNA	
<i>David Piedras Encino</i> .....	361
ANÁLISIS SOBRE LA NUEVA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS	
<i>Víctor Alarcón Olguín</i> .....	367

Sección ocho  
Delitos electorales

REFORMA POLÍTICA 2013-2014. AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL  
DEL MINISTERIO PÚBLICO, UNA OPORTUNIDAD  
PARA LA FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN  
DE DELITOS ELECTORALES

*Alejandro González-Durán Fernández* ..... 379

Sección nueve  
Revisión del voto de mexicanos en el extranjero,  
asignatura pendiente del Poder Legislativo

APUNTES PARA FORTALECER EL VOTO  
DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

*Yuri Gabriel Beltrán Miranda* ..... 387

*Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2015*, se terminó de imprimir en la Ciudad de México durante el mes de mayo del año 2014. Para su impresión se utilizó papel de fabricación ecológica con *bulk* a 80 gramos. La edición estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



El proceso de reforma político-electoral —previo a la elección intermedia de 2015— se desarrolla en un contexto que predice un retroceso en la construcción democrática de instituciones que garanticen los principios que sustentan una elección libre y una participación ciudadana informada en forma objetiva e imparcial.

El proceso de ciudadanía que consolidó al Instituto Federal Electoral (IFE), como un organismo autónomo del Estado mexicano en los procesos federales de 1997, 2000 y 2003, se frenó con la política de cuotas que adoptaron los partidos políticos en la designación de los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral, aunado a ello, se impidió que la autonomía de los órganos electorales locales se desarrollara en forma libre por la injerencia directa de los gobiernos en turno.

En este marco, en la Cámara de Diputados se celebró un Foro Ciudadano en el que se expresaron diversas visiones y evaluaciones de cara a la reforma político-electoral. Fue el único espacio, dentro del Poder Legislativo, en el que se escuchó a la ciudadanía. La publicación de las participaciones es testimonio del interés ciudadano por el trazo de rutas que pretenden el desarrollo democrático en el país. Éstas podrán contrastarse con los resultados de las leyes reglamentarias, con el desempeño del nuevo Instituto Nacional Electoral (INE) y con el juego de la partidocracia que rige la vida política en México.

MANUEL RAFAEL HUERTA LADRÓN DE GUEVARA

Análisis y perspectivas



DEMOCRACIA