

RUMBO A LAS ELECCIONES

2018



TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL
DE GUANAJUATO

TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DE
GUANAJUATO

RUMBO A LAS ELECCIONES 2018

Rumbo a las elecciones 2018

Primera edición, 2019
1000, ejemplares

D.R. © TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DE GUANAJUATO
Avenida Santa Fe No. 27, Col. Yerbabuena,
C.P. 36250, Guanajuato, Gto., México.

ISBN: 978-607-98454-1-4

Advertencia: se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, ya sea para uso personal o de lucro, sin la previa autorización por escrito del editor.

Impreso en México

DIRECTORIO:

Héctor René García Ruiz
Magistrado Presidente

Gerardo Rafael Arzola Silva
Magistrado

María Dolores López Loza
Magistrada

Alejandro Javier Martínez Mejía
Secretario General

Juan Manuel Macías Aguirre
Oficial Mayor y Titular de la Unidad de Transparencia

Lourdes Uvalle Luna
Directora General de Administración

Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato

Av. Santa Fe No. 27, Col. Yerbabuena, C.P. 36250, Guanajuato, Gto.

Teléfonos 01 (473) 732 80 91 / 732 95 97 / 732 28 39

El texto se integró con los escritos proporcionados por los conferencistas o con las versiones estenográficas de su participación. El contenido y las opiniones expuestas en el texto son responsabilidad exclusiva de cada uno por lo que el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, y los coordinadores de la obra no son responsables en sentido alguno de los contenidos y opiniones expuestas en la obra ni de las posibles erratas.

Se autoriza la reproducción del contenido siempre y cuando se cite la fuente.

Guanajuato, Gto. México, 2018.

RUMBO A LAS ELECCIONES 2018

COORDINADORES

Gerardo Rafael Arzola Silva

Julio César Kala

Isis Nevai Albarrán García

Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato

COORDINADORES

Gerardo Rafael Arzola Silva
*Magistrado Coordinador del Instituto de Investigación y Capacitación
Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato*

Julio César Kala
*Profesor
Departamento de Derecho, División de Derecho, Política y Gobierno
Universidad de Guanajuato*

Isis Nevai Albarrán García
*Jefa del Instituto de Investigación y Capacitación
Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato*

EDITOR

Julio César Kala

Corrección
Eduardo Martín del Campo Ramos

Formación Editorial
Jessica Rosalía Velázquez Sierra

CONTENIDO

Mensaje del Magistrado Presidente del Tribunal Estatual Electoral de Guanajuato <i>Héctor René García Ruiz</i>	7
Mensaje del Director del Departamento de Derecho de la División de Derecho, Política y Gobierno Universidad de Guanajuato <i>Leandro Eduardo Astrain Bañuelos</i>	9
Integridad electoral y democracia <i>Santiago Nieto Castillo</i>	13
Candidaturas independientes <i>César Iván Astudillo Reyes</i>	27
Nulidades <i>Carlos Eduardo Vergara Monroy</i>	41
El Procedimiento Especial Sancionador <i>Carlos Eduardo Vergara Monroy</i>	51
La lucha en pos de los derechos políticos y la equidad de género <i>Manuel González Oropeza</i>	63
Los derechos políticos y el control difuso de constitucionalidad <i>Gumesindo García Morelos</i>	75
La reelección legislativa y de ayuntamientos en México <i>Jorge Sánchez Morales</i>	91
Semblanza curricular de los conferencistas.....	109

Mensaje del Magistrado Presidente del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato

En un esfuerzo de los Magistrados integrantes del pleno del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato por difundir la materia electoral y cumplir con su compromiso de formación institucional, a través del Instituto de Investigación y Capacitación Electoral, se inició el ciclo de conferencias *Rumbo a las elecciones 2018* en el que se contó con excelentes exponentes en temas político-electorales.

Dicho esfuerzo tiene como génesis el deseo de difundir la materia electoral al público en general y particularmente entre los jóvenes, para ello se buscó la participación de la Universidad de Guanajuato que generosamente abrió sus puertas al proyecto y prestó amablemente sus instalaciones, de tal forma que en el espacio universitario se llevaron a cabo las disertaciones con la asistencia nutrida de sus estudiantes y de profesores.

Lo anterior cumplió otro propósito, el de consolidar a la institución como un órgano cercano a la ciudadanía, comprometido con las expectativas vinculadas a la función encomendada, en estrecha relación con los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad.

El ciclo de conferencias se inició con el entonces fiscal para la atención de Delitos Electorales, el doctor Santiago Nieto Castillo, con la exposición *Integridad electoral y democracia quien al final de su exposición refiere que la democracia no es el fin sino el camino, pero para llegar a ese camino hay que transitar a través de la ley, de las instituciones, de la protección de los derechos humanos, el camino a la democracia está trazado a partir del cumplimiento de las reglas del Estado de Derecho.*

[...] *el momento en el que todos como ciudadanos, hombres y mujeres somos llamados a ejercer un voto en libertad*, es el mensaje introductorio del doctor César Iván Astudillo Reyes, en su disertación *Candidaturas Independientes* en donde hace referencia además a los elementos que, desde su perspectiva, advierten de la complejidad del momento histórico en el cual nos encontramos.

Por su parte el maestro Carlos Eduardo Vergara Monroy expone los temas de *Nulidades y Procedimiento Especial Sancionador* en donde atiende diversos tópicos, entre ellos, las causales específicas y genéricas de nulidad, la invalidez de

la elección por violación a los principios constitucionales, la naturaleza jurídica del Procedimiento Especial Sancionador y sus causales, entre otros.

El doctor Manuel González Oropeza nos invita a la reflexión, al referir que si para el año 2016, de los 127.5 millones de habitantes en México la mayoría de la población era femenina, el no reconocimiento de su sufragio no se debió a un problema de una minoría *sino que fue un problema de diseño legislativo y de instituciones, donde la población masculina discriminó al género y evitó su emancipación política.*

En igual forma se contó con la participación del Doctor Gumesindo García Morales con la exposición *Los Derechos Políticos y el Control Difuso de Constitucionalidad*, quien establece puntos clave para un litigio estratégico en la protección de derechos humanos; el ciclo de conferencias se clausuró con la participación del Doctor Jorge Sánchez Morales, con el tema *La Reelección Legislativa y de Ayuntamientos en México* quien nos habla de los retos y la problemática de la reelección.

El presente documento constituye el esfuerzo de una institución comprometida con la sociedad y con el deseo de que, algún día, llegue a las manos de quien encuentre en él una herramienta amena y útil de consulta que fortalezca la convicción democrática de una nación.

Héctor René García Ruiz

Mensaje del Director del Departamento de Derecho de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato

La Universidad de Guanajuato tiene como uno de sus objetivos participar activamente en alianza con otras instituciones para mejorar la vida jurídica, económica y política de la sociedad. Por ello ha procurado el acercamiento con organismos que incidan de modo positivo en el desarrollo del Estado, entre ellos, el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, que imparte justicia y protege los derechos políticos electorales de los ciudadanos.

Sumándose al esfuerzo y compromiso de colaborar en la difusión de la materia electoral y concientizar a la ciudadanía sobre la importancia de su participación para fortalecer la democracia, el Departamento de Derecho, de la División de Derecho, Política y Gobierno, se congratula en presentar *Rumbo a las elecciones 2018* editado con motivo del convenio de colaboración entre el Tribunal Estatal Electoral del Guanajuato y la Universidad de Guanajuato.

La obra será de suma utilidad por gestarse en un momento cumbre de la política estatal y federal, al encontrarnos frente al inicio de los próximos comicios electorales en los cuales se disputará no sólo el devenir del estado, sino el del país. Por lo que es importante destacar el papel de cada uno de los actores políticos y dar a conocer el impacto que tienen tanto las instituciones, como los ciudadanos en este proceso.

Este texto contiene la colaboración de excepcionales especialistas en materia política electoral, cuyas magistrales conferencias nos aportaron conocimientos y puntos de vista para enriquecer nuestra perspectiva de la materia electoral, dándonos a conocer no sólo la evolución del derecho electoral, sino también los retos a los que como sociedad nos enfrentamos para alcanzar la verdadera democracia.

Ser partícipe de proyectos como el que aquí se presenta es motivo de orgullo para esta institución educativa, que se satisface de colaborar en la formación integral de los ciudadanos y de estar a la vanguardia de la dinámica social del Estado.

Leandro Eduardo Astrain Bañuelos

PONENCIAS

INTEGRIDAD ELECTORAL Y DEMOCRACIA*

SANTIAGO NIETO CASTILLO

Sumario:

1. *Introducción sobre la integridad electoral* 2. *Breve historia de los delitos electorales* 3. *Visión introspectiva de la FEPADE* 4. *Problemática futura: el adecuado combate al financiamiento ilícito* 5. *Temas selectos de delitos electorales* 6. *Casos relevantes* 7. *Corolario*

Glosario:

FEPADE: *Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales*

IFE: *Instituto Federal Electoral*

INE: *Instituto Nacional Electoral*

OPLE: *Organismo Público Local Electoral*

PRI: *Partido Revolucionario Institucional*

PVEM: *Partido Verde Ecologista de México*

SAT: *Secretaría de Administración Tributaria*

1. Introducción sobre la integridad electoral

En el año 2017 se cumplieron 40 años de la reforma electoral de 1977 que significó, como lo han mencionado textos clásicos¹, de alguna forma el inicio de la transición democrática en México. En efecto, a partir de la reforma constitucional de ese año, impulsada por Jesús Reyes Heróles, se establecieron en rango supremo, entre otros elementos que ampliaron la representación política y significaron el principio del fin del partido hegemónico: la representación proporcional en la Cámara de Diputados; un sistema de justicia constitucional a partir de un recurso de reclamación procedente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el derecho fundamental de acceso a la información, y el acceso de todos los partidos políticos al financiamiento público y a la radio y televisión.

La reforma de 1977 permitió una transformación cualitativa del sistema político mexicano por lo menos en dos puntos: el primero tendría que ver con la

* Aportación del autor de la ponencia de fecha 14 de septiembre del 2017.

¹ WOLDENBERG, José, *et al* (2000), *La mecánica del cambio político*, México, Cal y Arena.

creación de un sistema de partidos plural como el que hoy tenemos, y el segundo, con la creación de instituciones electorales para garantizar la legalidad de los comicios. Respecto al primer punto, pasamos de ser el ejemplo negativo en los textos clásicos de teoría política, como el de Sartori², de un sistema de partido hegemónico a un sistema de pluralismo moderado en el cual hoy convivimos.

La existencia de un sistema de partidos plural es base de un sistema democrático en el que todas las expresiones políticas acordes con la Constitución resultan bienvenidas. Esto es importante resaltarlo ante escenarios como la elección de 2018, que pondrá a prueba al sistema electoral en su conjunto, pero que bien instrumentado, representa una oportunidad para consolidar el sistema democrático. Sin embargo, también existen riesgos, como es la gestación de acciones de polarización, que pudieran generar fricciones sociales por la actuación gubernamental parcial, lo cual debe evitarse (Sartori, en partidos y sistemas de partidos, había llamado la atención sobre la crisis que puede generarse en un sistema de pluralismo cuando los partidos políticos se radicalizan, lo que denominó pluralismo polarizado).

El segundo elemento, como se adelantó, fue la creación de un sistema institucional con la conformación de tres tipos de órganos electorales: organismos administrativos: el INE y los Institutos Electorales Locales, Organismos Jurisdiccionales como los Tribunales Locales y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y los Órganos de Procuración de Justicia Penal Electoral que son la FEPADE y las Fiscalías Locales. Desafortunadamente, al día de hoy³, 14 entidades federativas todavía no cuentan con fiscalía local de cara a los procesos electorales que estamos arrancando y que tendrán verificativo en su punto culminante el 1ro de julio de 2018, sin embargo, el diseño electoral es sólido.

México ha tenido dos alternancias sin derramamiento de sangre y esto significa, en términos conceptuales, que la época de la transición democrática ha quedado atrás y estamos viviendo un proceso de consolidación. No obstante, siempre hay posibilidad de regresiones autoritarias y siempre hay riesgo de que los avances de democracias se desvanezcan si no existe una adecuada coordinación y colaboración entre todos los actores políticos cruciales, me refiero a las instituciones, a los partidos políticos, a los actores, a los medios de comunicación. Por lo anterior, es importante la referencia crítica y que la academia eleve el nivel de exigencia a todas las autoridades electorales para efecto de que puedan cumplir de mejor forma los objetivos constitucionales.

Hoy los problemas de la democracia tienen que ver con un concepto diferente a la transición y el concepto es la integridad de las elecciones, tal como ha sido acuñado por Pipa Norris. Tiene que ver con medir la calidad de las elecciones

² SARTORI, Giovanni (1999), Partidos y sistemas de partidos, Alianza Editorial, Madrid.

³ El texto se escribió en 2017. Para 2018 faltaban diez entidades.

en cualquier rincón del planeta a partir de indicadores comunes para evaluar problemas de cualquier sistema político. Hoy se discuten índices para valorar diversos temas:

- 1) La neutralidad gubernamental. Esto es, cómo los gobiernos intervienen (sin autorización constitucional) en los procesos electorales a partir del condicionamiento de programas sociales o sistemas de peculado electorales. Pero la integridad electoral nos dice algo más⁴.
- 2) El financiamiento ilícito de las campañas electorales. En la medida que se acredite que hay más financiamiento ilícito –esto es ilegal, por lo que puede ser de grupos delincuenciales o del Estado– se constituye un indicador negativo que está señalando una debilidad del sistema, para lo cual, hay que plantear estrategias y soluciones. En el caso del financiamiento ilícito, México cuenta con uno de los mejores sistemas de fiscalización de recursos de los partidos políticos, pero no estamos exentos de tener el problema de filtración de recursos provenientes de la Federación, de los Estados, de los Municipios o de la delincuencia organizada.
- 3) La violencia. La integridad electoral también analiza los temas de violencia de muy diversos signos: violencia de la delincuencia organizada, violencia de grupos sociales, pero también violencia en contra de las mujeres. Cada problemática requiere de soluciones diferenciadas, pero podemos sintetizar que los índices de calidad electorales buscan un solo objetivo: proteger de forma adecuada y garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía a partir de comicios equitativos. Proteger a la democracia a partir de su estudio y obstáculos.
- 4) La imparcialidad en el ejercicio de la función electoral. En la autonomía y en la independencia de los órganos electorales está en gran medida la legitimidad del ejercicio de la jornada electoral y de la construcción de un mecanismo de confianza en la ciudadanía, en las elecciones y los resultados. A las autoridades electorales no les tiene que importar quién va a ganar las elecciones, los fines de la institucionalidad electoral son construir un sistema que garantice el proceso electoral, que genere confianza en la ciudadanía, que pueda ser verificado por cualquier persona para llegar a las mismas conclusiones que autoridades administrativas, jurisdiccionales y de procuración de justicia penal electoral⁵.

⁴ BARRANCO, Bernardo, *et al* (2018), El infierno electoral, El fraude del Estado de México y las próximas elecciones de 2018, Grijalbo.

⁵ NÚÑEZ CASTAÑEDA, José (2017), La autonomía de los órganos electorales en México, IEEM, Toluca.

2. Breve historia de los delitos electorales

Quisiera empezar la exposición haciendo una visión retrospectiva de donde nos encontramos en materia de delitos electorales. Cómo fuimos evolucionando hasta ahora y después una revisión introspectiva de cómo se encuentran en este momento los organismos electorales, qué tipos de casos se están planteando, para finalmente dar una visión prospectiva de dónde nos vamos a encontrar de cara al 2018.

La FEPADE es el órgano que en último lugar llegó al diseño constitucional mexicano. Mientras el Tribunal Electoral llegó en 1987 a nivel legal y en 1990 a la Constitución, y el entonces IFE llegó en 1990 a la Constitución y en 1996 se convirtió en un órgano constitucional autónomo, el desarrollo institucional de la FEPADE fue más lento.

La FEPADE fue creada por un acuerdo de naturaleza administrativa. Jorge Carpizo, quien era en ese entonces Secretario de Gobernación y había sido Procurador General de la República, tenía la perspectiva y la visión de generar fiscalías especializadas para atender un problema determinado y después desaparecer. Esto bajo la lógica de las fiscalías creadas para investigar los delitos de homicidio de Luis Donaldo Colosio o para analizar la muerte del cardenal Posadas en Guadalajara o que después se formaría la fiscalía para atender delitos del pasado, esta fiscalía que tuvo repercusión y conocimiento de asuntos vinculados con la guerra sucia.

El proceso de creación tuvo tres momentos relevantes, el primero fue el 27 de enero de 1994, en el que un acuerdo político hace por primera vez referencia a crear una fiscalía especializada; el segundo, el 23 de marzo de 1994 cuando se formaliza el acuerdo por el que se pide a la Procuraduría que se instale una fiscalía especializada y, finalmente, el 19 de julio de 1994, con la creación de la unidad con nivel de subprocuraduría. El punto central aquí en discusión es que Jorge Carpizo no tenía pensado generar una institución, pensaba en la autoridad moral del fiscal durante un proceso electoral y en ayudar a resolver los problemas de 1994 que, como la historia recuerda, fueron particularmente complejos: en ese año había muerto el candidato del PRI a la presidencia, había surgido el levantamiento zapatista en Chiapas, existía una enorme tensión social y lo importante era generar garantías para tener un buen proceso electoral. El objetivo, en retrospectiva, podemos decir que efectivamente se logró. En 1994 votaron el 78% de las y los ciudadanos integrantes de los listados nominales de electores en México, ese nivel de participación ciudadana es algo que nunca hemos vuelto a conseguir y no hay que dejar de visibilizarlo. Fueron años donde vivimos peligro, si se me permiten utilizar la expresión, fueron años sumamente

complejos de polarización que fue encaminada y fue resuelta a partir del uso de las herramientas que establece la democracia. Así surgió la FEPADE.

El año de 1994 fue el inicio, pero en 1997 la izquierda gana la Ciudad de México y el PRI pierde la mayoría del Congreso, en el año 2000 se llega al cumplimiento de la alternancia en el poder y desde entonces tenemos un gobierno dividido en donde un solo partido político no tiene la mayoría en el congreso federal y por tanto no puede generar un gobierno de forma aislada, requiere de construir consensos con las oposiciones para la aprobación de leyes, nombramientos, presupuestos.

En lo personal, considero que 2018 no va a ser la excepción, quien gane la presidencia de la república no ganará todo y los que pierdan no perderán todo, por tanto vamos a tener que volver a gestar un proceso de negociación política. Por ello, la pregunta fundamental de cara a las elecciones es ¿cómo hacemos para generar un proceso electoral que, con independencia del resultado, permita el reconocimiento de la persona que gane la elección presidencial sin que los demás grupos políticos se enconen y emerja la radicalización? La pregunta no es menor; el primero de julio tenemos que estar pensando un modelo de reconciliación nacional. Bajo esta premisa, es importante ver qué tenemos que hacer para no llegar al primero de julio a un ambiente polarizado donde alguna persona, quien quiera que sea ésta y de la ideología que sea, señale que le generaron un fraude electoral porque ello puede convertirse en polarización social y la única forma de que eso no suceda es que todas las autoridades, los gobiernos, los partidos políticos, los medios de comunicación y las instituciones electorales, ejerzan sus funciones con absoluta imparcialidad, independencia y autonomía, que todas y todos se sometan a los mandatos legales.

3. Visión introspectiva de la FEPADE

La misión de la FEPADE tiene que ver con tres elementos: prevenir, investigar y perseguir delitos electorales, con algunas particularidades; la primer particularidad, los delitos electorales se persiguen de oficio, esto es, no se requiere una denuncia o una querrela para iniciar, el ministerio público en razón de su oficio –que es la persecución de los delitos– puede iniciar las carpetas de investigación a partir del conocimiento de la noticia criminal.

La segunda característica sobre los delitos electorales es que no son considerados por la ley como delitos graves, esto es, que ameriten prisión preventiva oficiosa. La Constitución en el artículo 19 y la Ley General en Materia de Delitos Electorales no señalan que los delitos electorales sean graves, y la consecuencia directa es que el nivel de temor a la sanción disminuye por los operadores políticos, dado que en el sistema tradicional a cualquier persona a quien se le dicte una orden de aprehensión y se cumplimente va a obtener a su favor el beneficio

de la libertad caucional. Por su parte, en el sistema procesal penal acusatorio no hay prisión preventiva oficiosa, por lo que, aunque se libre el orden de aprehensión en contra de alguien, esa persona, una vez pasada la audiencia de imputación, continuará su proceso penal en libertad.

Ahora, esto no significa que los delitos electorales no sean relevantes para el sistema electoral mexicano y, de acuerdo con lo expuesto en el apartado de integridad electoral, medir la calidad de la democracia parte de analizar los delitos electorales que se cometen en un determinado proceso electoral.

El tercer punto es: ¿cuándo tiene competencia la FEPADE? De acuerdo con la normatividad: tanto en procesos electorales federales, como en los procesos electorales locales. En efecto, según la Ley General en Materia de Delitos Electorales, cuando el Instituto Nacional Electoral organiza los procesos electorales en los términos de la Constitución, la FEPADE tendrá competencia. Esta competencia del INE no es sólida, sino dúctil, depende de los acuerdos que tome el Consejo General. De hecho, la Constitución establece diversas formas para que el INE organice procesos locales:

- a) La posibilidad de la facultad de asunción, es decir, organizar todo el proceso electoral,
- b) Por decisión judicial, el Tribunal Electoral, en el caso de Colima, ordenó al Instituto Nacional Electoral que organizara los comicios de la elección extraordinaria de Colima a pesar de que no se le había solicitado la facultad de asunción del proceso,
- c) Por disposición transitoria constitucional, un tercer caso es la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. La disposición constitucional transitoria estableció que el Instituto Nacional Electoral tenía que ser quien organizara a pesar de ser la conformación de un órgano emanado que tenía que generar la construcción de todo un andamiaje de naturaleza normativa constitucional para la Ciudad de México,
- d) Finalmente, otra posibilidad de la facultad de atracción. Lo que estamos viendo de manera gradual es que el INE atrae algunas partes de los procesos electorales dependiendo las condiciones de cada instituto y de cada proceso electoral.

Un cuarto tema de análisis es la mutación del sistema penal electoral en cuanto al tipo de delitos electorales. Hasta el 2014, el 92% de los asuntos que veía la FEPADE eran asuntos de alteración al Registro Federal de Electores, básicamente al ABIS-AFIS (esto es, el cambio de identidad que es detectada por los biométricos del INE) así como el cambio de domicilio, lo que comúnmente se denominó turismo electoral; sin embargo, a partir del año 2014, con la expedición de la nueva ley y derivado de la realidad social que hemos vivido con los procesos de 2016 y 2017, el 71% de las carpetas de investigación abiertas en estos

momentos han sido por temas relacionados con el proceso electoral y solamente el 29% con temas relacionados con alteraciones al Registro Federal de Elector, lo cual significa que la dinámica de la FEPADE ha cambiado y está relacionada de forma intrínseca con el proceso electoral.

Un quinto tema es el ciclo de los delitos electorales. Cuando se inicia el proceso electoral lo que más se denuncia es la alteración al Registro Federal de Electores, porque es cuando se moviliza por parte de los partidos políticos o grupos sociales, a contingentes de electores para ir de un espacio geográfico a otro a fin de poder incidir en el resultado de las votaciones, sobre todo en los procesos electorales locales. El turismo electoral funciona para una elección municipal, puede funcionar para una de gobernador, –como la elección de Colima que se decidió por 504 votos–, pero no en una de senadores o de presidente de la república.

FEPADE conoció de un caso de 440 personas trasladadas por una servidora pública de gobierno del Estado Morelos en 2013, en 2015 se ejerció la acción penal y se logró la orden de aprehensión, el auto de formal prisión y la sentencia condenatoria. La promesa de trabajo contra el cambio de domicilio. Hay gente en el centro de la república como Hidalgo, Puebla, a las que se les promete una noche en la playa para que cambien su domicilio. Otro caso relevante fue Oaxaca en 2016, en la que 280 personas fueron detenidas por alterar el registro federal de electores.

Conforme va desarrollándose el proceso electoral, el tipo de delito denunciado se modifica. En los procesos de precampaña, intercampaña o campañas electorales, lo que buscan los partidos políticos es incrementar su votación y entonces, los delitos más cometidos y más denunciados son la compra de voto y el condicionamiento con programas sociales.

Creo que ésta es una parte relevante para poder difundir la idea de los delitos electorales. Estamos viendo un proceso en que los partidos políticos o los gobiernos empiezan a vulnerar la libertad de un sufragio a partir de la compra del voto. Vale la pena recordar la presencia de Felipe González en el Instituto Federal Electoral. El exjefe del gobierno español decía que los seres humanos solo éramos iguales en dos momentos, cuando votamos, porque nuestro voto valía lo mismo, y cuando moríamos, por eso es tan importante el derecho al voto, al ser la máxima expresión de la igualdad debemos consolidarlo y blindarlo de la mejor forma posible.

La compra del voto o el condicionamiento de programas sociales vulnera la libertad del sufragio, ¿qué tanto sirve la compra del voto? Considero que la compra del voto no es sustantiva, es decir, al proceso de entrega de dinero afuera de las casillas, lo realmente relevante es el condicionamiento de programas so-

ciales cuando durante varios meses el comer o no comer de una familia dependa de si le dan un programa social.

El condicionamiento de programas sociales en el marco de los procesos electorales (de cualquier índole) es probablemente la combinación más deleznable a la que cualquier sociedad se pueda enfrentar. Esta conducta supone no sólo un intercambio momentáneo como la compra de votos, sino la generación de temor por quedar excluido de la posibilidad de obtener recursos para algo tan básico como el acceso a la alimentación. El daño es mucho más profundo: invierte la cosmovisión respecto a los derechos sociales; mercantiliza el derecho fundamental; impide el desarrollo de una cultura cívica de corte ciudadana; denigra al beneficiario; hace que se pierda el enfoque principal del programa de combatir la pobreza que es sustituido por el cálculo electoral; segrega a las comunidades de escaso valor electoral de los beneficios de los programas; vulnera la libertad del sufragio.

Cuáles son los problemas: primero, se viola la libertad del sufragio; segundo, se genera clientelismo político el cual es difícil remover cuando la gente ya está acostumbrada a recibir una cierta prestación –desde cubetas hasta despensas, desde láminas de asbesto hasta varillas–; y, tres, la feminización de la delincuencia electoral: quien más condiciona los programas sociales son mujeres pobres, en un 57% de los casos de 2017; a veces indígenas, a veces analfabetas, que son utilizadas e instigadas por los servidores públicos para cometer la conducta delictiva y condicionar el programa social a las demás personas de su comunidad. Es importante analizar con absoluta seriedad la problemática, el condicionamiento de programas sociales puede generar una práctica clientelar cultural que evidentemente es incompatible con un sistema democrático.

Un tema vital para los institutos electorales y para el INE por supuesto es hacer el cotejo entre los representantes de casilla y partidos políticos y los beneficiarios de los programas sociales, lo anterior, porque ha habido casos, en el Estado de México por ejemplo, en los que existían coincidencias entre los representantes y los beneficiarios de los programas sociales. En Veracruz, el señor Javier Duarte daba de baja a beneficiarios de programas sociales para dar de alta su estructura partidista de la jornada electoral, incompatible con una democracia.

En el periodo de veda, los tres días antes de la jornada electoral, las conductas más denunciadas son la compra de votos y el recoger credenciales de elector. Ya no estamos en la lógica de que los partidos políticos buscan incrementar su votación, sino estamos en una lógica inversa, los partidos políticos lo que

quieren es disminuir la votación de sus adversarios, por ello empiezan a recoger credenciales.

Finalmente, el día de la jornada electoral. lo que tenemos es uso ilícito del listado nominal de electores, básicamente mujeres afuera de las casillas que portan el listado nominal de electores y en muchas ocasiones están pasando lista a ver quién entra.

4. Problemática futura: el adecuado combate al financiamiento ilícito

El combate al financiamiento ilícito no puede ser desarrollado por una sola dependencia. FEPADE trabaja con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con el SAT y con la Procuraduría Fiscal de la Federación para tener un cruce de información respecto de los asuntos que vinculan a los delitos electorales y la fiscalización de los recursos que realiza la unidad técnica de fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

Posiblemente el caso más relevante fue el del señor Cesar Duarte, para solicitar su extradición por la comisión de delitos electorales por una denuncia que empezó en la Secretaría de la Función Pública del Estado de Chihuahua. En todo caso, los modelos de delincuencia electoral trascienden las fronteras de los estados, y la forma de combatirlos debe ser coordinada.

5. Temas selectos de delitos electorales

En este proceso electoral tenemos 30 elecciones concurrentes con la federal, el año que más elecciones concurrentes tuvimos fue en 2015 y fueron 14. En 2018 van a ser 30. 86 millones de electores, 154 mil casillas, eso es lo que va a estar en juego en 2018, por eso la función de la procuración de justicia es indispensable para que una elección llegue a buen puerto.

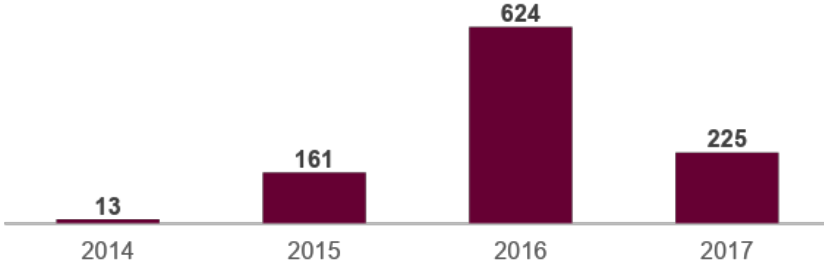
Lo anterior, tomando en cuenta dos temas: primero, la relación indisoluble entre corrupción y delitos electorales, y segundo, quién comete más conductas delictivas.

Respecto al primer punto, la corrupción empieza en las campañas electorales, a partir de varias metodologías: en los acuerdos con empresarios, en los desvíos de recursos de la federación, de los estados, de los municipios; empieza cuando los grupos delincuenciales presionan a los candidatos o financian las campañas. Se observa un incremento cada año en el tema, en 2014, FEPADE inició 13 investigaciones relacionadas con el tema de corrupción; en 2015 fueron 161; en 2016 con 14 procesos electorales locales se iniciaron 624 y aunque podríamos decir que en 2017 disminuyó cuantitativamente a 214, el problema es que sólo

tuvimos 4 elecciones, entonces porcentualmente estaríamos hablando de un número mayor de casos relacionados con corrupción en lo electoral.

Gráfica uno:

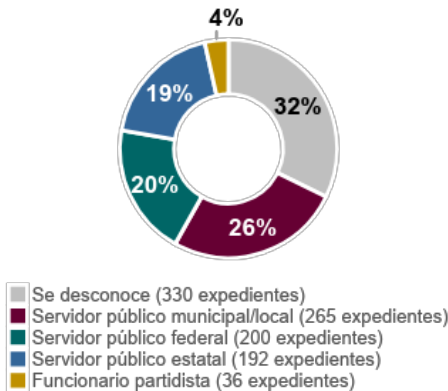
Investigaciones iniciadas por la FEPADE por el delito de corrupción



El segundo tema tiene que ver con quién o quiénes cometen las conductas delictivas. Al hacerse el análisis correspondiente, puede encontrarse que, en el caso de los delitos contemplados en el artículo 11 de la LGMDE, cuyos sujetos activos son los servidores públicos, las personas denunciadas en razón del nivel de gobierno o partidista son las siguientes: en un 3% dirigentes partidistas, en un 26% servidores públicos municipales, en un 20% servidores públicos estatales y en un 19% servidores públicos de naturaleza federal.

Gráfica dos:

Autoría en materia de delitos electorales



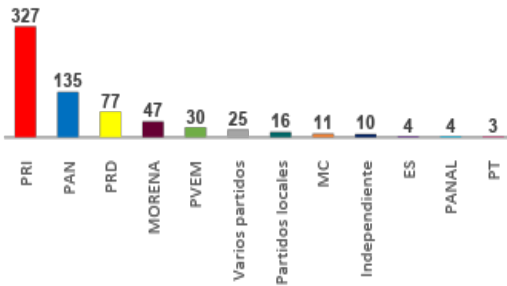
Esta gráfica muestra que a nivel de municipios es donde encontramos un mayor número de casos de corrupción vinculada con las campañas electorales; posteriormente a nivel estatal y finalmente el ámbito federal. Por un lado, esto puede ser resultado de las debilidades institucionales para sancionar a las autoridades municipales. No es lo mismo el diseño institucional de una contraloría

interna de un municipio que el de la Auditoría Superior de la Federación; por otro lado, puede ser falta de conocimiento o simplemente dolo en virtud de la impunidad generada por el punto anterior. Lo cierto es que, a nivel local, los diseños de las fiscalías son raquíticos, por lo que no existen los elementos para revertir el proceso en forma rápida, a menos que participe la autoridad federal.

El problema se agrava si añadimos la variable constitucional de la reelección, nuestro modelo pervierte la figura y es un incentivo para mantener oligarquías partidistas, en lugar de desarrollar un modelo de reelección tipo Estados Unidos donde hay elecciones primarias y obligatorias para los partidos políticos (y que, por tanto, someten siempre a los candidatos a las urnas), en nuestro país generamos un modelo que va a permitir la reelección por mayoría relativa y por representación proporcional; que no obliga a que haya elecciones primarias en los partidos, por lo que puede ser decisión directa de la élite partidista, y no desde la ciudadanía. Esto plantea que, los munícipes, además de que no requerirán ir a una elección primaria, tienen el incentivo perverso de utilizar la estructura municipal a su favor, violando el principio de imparcialidad en la contienda electoral.

Finalmente, existe una pregunta relacionada con qué partido participa en más delitos. El Derecho Penal sanciona a individuos, personas físicas que cometen los delitos, no a las instituciones, salvo aquellos casos previstos por el Código Nacional de Procedimientos Penales; excepción que excluye a los delitos electorales, por cierto, pero aun así es posible determinar a qué partido político pertenecen o auxilian los imputados. Básicamente, el partido político que más poder tiene es el que aparece con un mayor índice de denuncias y acreditamiento de hechos constitutivos de delitos electorales, como se aprecia en la gráfica siguiente.

Gráfica tres:
Participación de los partidos políticos en delitos electorales



6. Casos relevantes

En abril de 2016 la FEPADE consignó a un alto funcionario en el Estado de Quintana Roo por condicionar programas públicos y destinar de manera ilegal fondos que tenía a su disposición en virtud de su encargo al apoyo de un partido político. Se trataba del entonces delegado de SEDESOL en la entidad y de un funcionario municipal. Se libró la orden de aprehensión respecto al segundo de los involucrados.

En el marco del numeral 7, fracción VII, la FEPADE consignó la AP 409/FEPADE/2016, por la amenaza de suspender los beneficios de programas sociales de no emitirse un voto por un partido político; estos hechos tuvieron verificativo en el Estado de Chiapas. Se obtuvo un auto de formal prisión contra una vocal del programa PROSPERA por su presunta responsabilidad en el delito electoral de condicionamiento de programas públicos. Hay que decir que existe un grado de vulnerabilidad de las propias vocales del programa, que son seguramente presionadas por los servidores públicos que las utilizan para no aparecer en los hechos, pero también hay que reconocer que el grado de afectación a las y los beneficiarios de los programas sociales, la vulneración a la libertad del sufragio, la violación a la equidad en la contienda, se da de cualquier forma, sea el sujeto activo un servidor público o cualquier persona.

Otro caso fue la consignación de una averiguación previa, en el Estado de Veracruz, de ocho funcionarios públicos relacionados con el señor Javier Duarte, gobernador con licencia al momento de la consignación. El juez cuarto de distrito libró las órdenes de aprehensión en contra de los indiciados por la comisión de dos conductas delictivas, previstas por las fracciones II (condicionamiento de programas sociales) y III (peculado electoral), siendo cumplimentadas tres de éstas, obtuvieron su libertad caucional y el proceso sigue su curso, al tratarse de delitos no graves; pero creo que es importante considerar abrir un debate público respecto a la necesidad que estas dos conductas sean consideradas como graves.

La FEPADE obtuvo sentencia condenatoria en contra de la exdelegada en Lázaro Cárdenas del Río del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, quien organizó el traslado con fines electorales de 440 ciudadanos para apoyar a un candidato en Veracruz, a cambio de la entrega de despensas, cobertores y cantidades de dinero en efectivo que oscilaban entre los 200 y 320 pesos; le fue impuesta la pena de tres años de prisión y setenta días multa.

La FEPADE también obtuvo auto de formal prisión en contra de cuatro policías de la Secretaría de Seguridad Pública adscritos a la Delegación Coyoacán, a quienes se les atribuye haber acudido a diversos módulos del INE a solicitar

la expedición de una credencial para votar con fotografía, proporcionando un domicilio que no les correspondía.

Dentro de los casos relevantes que han llegado a la FEPADE está el de *La Loba*, presidenta del PVEM en el Municipio de Suchiate en Chiapas. El esposo de esta señora es juez del registro civil y en una inspección que se le hace nos damos cuenta que expedía actas de nacimiento extemporáneas fundamentadas en la carta de una partera que afirmaba que hace, por ejemplo, 20 años había estado en el alumbramiento de una persona; o en la constancia de un médico que decía que había auscultado a una persona y que tenía entre 26 y 28 años, eso sumado a la constancia de presidencia municipal que daba el secretario del ayuntamiento (que era el cuñado de *La Loba*); les expedían el acta de nacimiento extemporánea y con esos documentos acudían al módulo del registro federal de electores, siendo un total de 1575 actas expedidas y entregadas al INE para la obtención de igual número de identificaciones. La candidata ganó las elecciones con 1600 votos. El INE presenta una denuncia, y es a través de la asistencia jurídica internacional, que la embajada de Guatemala remitió la información de que muchos de esos votantes eran ciudadanos guatemaltecos, es decir, los *legalizaron* para que votaran en las elecciones. Se ejerció la acción penal en contra de *La Loba*, libraron orden de aprehensión, se cumplimentó, de manera casi inmediata esta persona pagó para su libertad caucional y hoy es Presidenta Municipal en Suchiate; está pendiente la sentencia del proceso penal en la que hemos solicitado se le inhabilite para el desempeño de ese cargo.

El caso de Chihuahua es también paradigmático. Por disposición de César Duarte, entre 5% y 10% del salario de los trabajadores de Gobierno del Estado se transfería a una cuenta concentradora de la secretaría de hacienda local, quien a su vez, generaba mensualmente un cheque que se depositaba en una empresa privada a nombre de la propia Secretaría de hacienda. A partir de ahí, se extraía el dinero en efectivo (aproximadamente 1 millón y medio de forma mensual durante 6 años) y se entregaba al secretario de finanzas del PRI en el Estado de Chihuahua. Este gasto nunca se reportó al Instituto Nacional Electoral. Se obtuvo la vinculación a proceso en contra de cuatro funcionarios, se solicitó la orden de aprehensión del Sr. César Duarte y su extradición al procurador de la república para que hiciese la solicitud respectiva a la Secretaría de Relaciones Exteriores y de ahí al gobierno de Estados Unidos para que pueda ser detenido y enviado a nuestro país a enfrentar éstos cargos por delitos electorales. La fecha de solicitud de extradición fue el 12 de septiembre de 2017.

Un último caso, también en Chiapas, ocurrió el 19 de julio del 2015. En este caso el OPLE de Chiapas conviene con el INE que le permita elaborar un listado de residentes chiapanecos en el extranjero para la elección del Diputado Migrante que podía ser votado a través de internet en cualquier parte del mundo. Se inscriben presuntamente 17 000 personas solicitando votar desde el extran-

jero. Al final, votan 6,000 en las elecciones; poco más de 3,000 de esos votos son para el Partido Verde Ecologista de México; poco más de 2,900 para el partido Mover a Chiapas, 14 para Morena y 1 voto para Movimiento Ciudadano. El primer dato es relevante, se trató de la primera elección moderna de México en la que nadie votó por los tres partidos en ese entonces más relevantes: PRI, PAN y PRD; segundo dato importante, los votos provenían de Sri Lanka, Bielorrusia, Azerbaijan, Nueva Zelanda, Angola, Vietnam, Andorra, entre otros. Era evidente lo inviable del resultado. Al concluir la investigación, se advirtió que los correos fueron enviados desde México a una dirección VPN en Estados Unidos que modificó la dirección IP y regresaba como si viniera de cualquier otra parte del mundo.

7. Corolario

Finalmente, ¿cómo podemos evitar que el primero de julio tengamos una elección polarizada? Si hacemos un recuento histórico hemos tenido varias elecciones que han dividido a la sociedad como 1876, 1910, 1988 o 2006. Creo que la única forma de que todas y todos estemos contentos con el resultado electoral, sea cual sea éste, es que se pueda garantizar que el propio proceso se desarrolle con imparcialidad, con independencia, con objetividad, dentro de los márgenes de la ley. Por ello es importante señalar que si los servidores públicos de la federación, los estados, o los municipios empiezan a condicionar programas sociales, desvían recursos a las campañas o actúan violando el principio de equidad e imparcialidad, existen serios riesgos de polarización. La democracia no es el fin sino el camino, pero para llegar a ese camino hay que transitar a través de la ley, de las instituciones, de la protección de los derechos humanos. El camino a la democracia está trazado a partir del cumplimiento de las reglas del Estado de Derecho.

Referencias Bibliográficas

- BARRANCO, Bernardo, *et al* (2018), *El infierno electoral, El fraude del Estado de México y las próximas elecciones de 2018*, Grijalbo.
- NUÑEZ CASTAÑEDA, José (2017), *La autonomía de los órganos electorales en México*, IEEM, Toluca.
- SARTORI, Giovanni (1999), *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid.
- WOLDENBERG, José, *et al* (2000), *La mecánica del cambio político*, Cal y Arena., México.

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES*

CÉSAR IVÁN ASTUDILLO REYES

Lo que quiero compartir con ustedes son un conjunto de ideas divididas en dos grandes partes: la primera es constatar que tenemos frente a nosotros algunos elementos para determinar las distintas acciones y decisiones que nos están llevando a ese momento culminante, cumbre para cualquier estado democrático, que es el momento en el que todos, como ciudadanos, hombres y mujeres, somos llamados a ejercer un voto en libertad, un voto para definir quiénes estarán al frente de los poderes públicos de nuestro país, de nuestra entidad federativa y también, quiénes habrán de dirigir, orientar la acción de gobierno hacia la consecución de los objetivos comunes, que son lograr un mayor bienestar. En ese sentido, quiero rápida y radiográficamente referir diez elementos que, desde mi perspectiva, nos advierten que nos encontramos en un entorno complejo, un rumbo en algunos momentos incierto que en su desarrollo muestra ciertos nubarrones que introducen elementos de preocupación en torno a si vamos a llegar a la meta de la jornada electoral sin aspavientos o si, por el contrario, deberíamos preocuparnos y advertir que hay algunas cosas que probablemente necesitamos redirigir y redireccionar para volver al cauce normal.

Hay algunas cuestiones que son ampliamente conocidas y las apuntaré brevemente. Nos encontramos ante las elecciones más grandes en la historia reciente de nuestro país; más grandes en al menos dos sentidos: la homologación de procesos electorales ha hecho ya su parte, ya que de 2007 a la fecha ha logrado conjuntar un número de elecciones lo más amplio posible. En esta ocasión todo el país va a elecciones para los cargos federales y, con excepción de dos entidades federativas, todos los demás van también para sus respectivos comicios locales. Si bien son ámbitos diferentes, estarán en juego, en números cerrados, alrededor de 3400 cargos de elección popular en la jornada del primero de julio del 2018.

Destaca evidentemente, la elección de la **presidencia de la república e, igualmente**, las nueve gubernaturas de entidades federativas, incluido el Estado de

* Versión estenográfica de la conferencia magistral impartida el 09 de noviembre del 2017.

Guanajuato. Sobresale la elección del congreso general en sus dos cámaras, de muchos congresos locales, y de un amplio número de ayuntamientos.

Pero es una elección inusitada, no sólo por el número de cargos a elegir sino porque hay algo que es connatural a cada elección y es referente al número de ciudadanas y ciudadanos que estarán habilitados para votar, derivado de nuestro crecimiento demográfico. Hace unas semanas, en una cápsula que subo a twitter, yo reflexionaba en algo que es de llamar la atención, y lo quiero hacer acá, sobre todo por los jóvenes que están estudiando. No sé si alguno de ustedes ya fue a votar o si esta ocasión va a ser la primera, pero tengan en cuenta que a lo largo de su vida van a estar llamados a votar en elecciones presidenciales al menos diez veces, es decir, en alrededor de diez ocasiones van a poder participar para definir el destino de éste país. He ahí también el margen de responsabilidad que todos tenemos. Yo, evidentemente, ya agoté varias de estas posibilidades, pero a ustedes les quedan casi todas esas 10 posibilidades para ir a votar.

Lo importante es que advirtamos que cerca de 88 millones de personas van a poder ir a votar en la próxima elección, pero con un dato bastante significativo: de estos 88 millones, alrededor de un 25% son personas que dentro del registro federal de electores están clasificados bajo la modalidad de jóvenes, entendiendo por juventud a los que acaban de cumplir la edad para votar y tienen entre 18 y 29 años, de tal suerte que si ustedes ven la composición política actual de nuestro país y el número de partidos que tienen la posibilidad de competir por cargos de elección popular, ese 25% podría hacer ganar a un candidato presidencial, a una fuerza o un conjunto de fuerzas políticas, y eso en buena medida está en manos de aquellos jóvenes, algunos de los cuales ya fueron a votar, y otros que apenas lo harán por primera vez. De estos 88 millones, cerca de 4 millones irán a votar por la primera de éstas 10 oportunidades que van a tener a lo largo de su vida, por eso es importante.

En segundo lugar, estamos viviendo los efectos de una reforma ampliamente transformadora de nuestro modelo de organización electoral porque en 2014 se modificó la forma como llevábamos a cabo las elecciones, en algunas de sus premisas básicas. La amplia libertad que antes tenían las entidades federativas se modificó y ahora el Instituto Nacional Electoral tiene también una importante injerencia dentro de la organización de los comicios de los estados que, por primera vez se va a ver en una elección de este calado. Han habido ya elecciones desde el propio 2014, 2015, 2016 y 2017, las últimas fueron las del Estado de México, Coahuila, Nayarit y Veracruz, pero la reforma se va a utilizar en su mayor dimensión y capacidad en los comicios del 2018 y, en ese sentido, vale la pena decir que hay que tener muy en cuenta el nivel de interlocución que debe existir

entre la autoridad electoral del Estado y el INE, porque no siempre ha sido una interlocución que derive en decisiones correctamente orientadas.

Quiero poner un ejemplo: esta reforma ha hecho de la homogenización, de la estandarización, una de sus exigencias elementales. Donde antes había diferencias hoy hay la necesidad de estandarizar, de homologar, aunque a veces, eso ha llevado a decisiones que son contraproducentes. Se ha hablado poco de quién tiene parte de la responsabilidad de lo que sucedió en Coahuila, en donde se tuvo una boleta electoral completamente compleja para que las y los ciudadanos pudieran votar. Pues resulta que esa complejidad es producto de una especie de imposición del INE a la autoridad electoral del Estado, la cual puso argumentos importantes sobre la mesa para sostener que ese modelo de boleta iba a introducir una dificultad que después vimos. Era tal que contar los votos fue harto complicado, y eso fue ralentizando todo el proceso de escrutinio y cómputo de votos, de llenado de actas, y el funcionamiento del programa de resultados preliminares, y eso, al final, dio la sensación de que algo no estaba bien. En ese sentido, tenemos que ser muy puntuales y abogar por más y mejor diálogo, en donde se estandarice lo que haya que estandarizar, pero en donde la autoridad nacional sea sensible cuando la autoridad electoral del Estado haga valer las especificidades locales que, en muchas ocasiones, conoce mucho mejor.

El tercer elemento que quiero comentar con ustedes es que estamos también no solamente probando una legislación que, si bien es cierto que estandarizó, dejó también un espacio para que el legislador local pudiera establecer algunas reglas. El tema que nos ocupa es uno de ellos el de las candidaturas independientes. En ellas, el legislador local tuvo un amplio margen de posibilidad de regularlas pero abrió también la puerta al establecimiento de reglas diferenciadas que voy a retomar más adelante en esta exposición; quizá también intentó complejizar alguno de los procesos, las fases que llevan los candidatos independientes, de tal suerte que el INE tuvo que intervenir con el objeto de estandarizar algunas de sus disposiciones.

Un cuarto elemento que quisiera subrayar consiste en que vamos a asistir a las elecciones bajo una nueva integración de las autoridades electorales. El INE se integró con nuevos consejeros a partir de la reforma en 2014; ya ha conducido elecciones, la federal de 2015 y ha colaborado en las elecciones estatales, pero ésta será la primera elección presidencial que va a organizar ésta integración. Lo mismo la Sala Superior, la cual se integró en noviembre de 2016. La FEPADE también se integró con motivo de la misma reforma, pero en seguida se removió a su titular y dentro de un nuevo procedimiento se designó a su actual titular apenas unos meses atrás. Lo que advertimos dentro de esta renovación de las autoridades electorales, es que no se observa un diálogo fluido entre el INE y el TEPJF a nivel federal. Claramente el INE ha intentado introducir algunos lineamientos y directrices que tratan de emparejar esto que se ha llamado la

cancha desapareja y el Tribunal Electoral, desde una aproximación que me parece inadecuada, a través de una interpretación que no es la de un tribunal constitucional sino la de un tribunal de legalidad, ha echado abajo esos lineamientos. Me parece que no está existiendo toda la interlocución, todo el diálogo incluso ante temas en los que debería darse naturalmente. En ocasiones, por ejemplo, desde el Tribunal no se dan cuenta del impacto económico que tiene una de sus decisiones en el ámbito administrativo. Solo imaginen, cuando por virtud de una sentencia se obliga a reimprimir una serie de boletas por la sustitución de alguno de los candidatos, esas sentencias tienen un costo que, cuando no hay diálogo, se dicta la sentencia y el mensaje es háganle como puedan pero respeten la sentencia. Parece que esta idea de que la función electoral en nuestro país tenía tres tipos de instituciones en el ámbito nacional y en el ámbito de los Estados y que estaban implicados en la consecución de los mismos objetivos se ha venido rompiendo porque hoy se advierte al tribunal electoral alejado de la función electoral y bajo la perspectiva evidente de un juez, de cualquier juez, de un juez que pertenece a la función jurisdiccional pero no de uno que está involucrado en la función electoral.

Como quinto elemento tenemos nuevos actores políticos que van a concurrir por primera vez a las elecciones del 2018. Aquí abro un doble rubro: el primero son los partidos políticos. El partido político competitivo que por primera vez va a contender para una elección presidencial es Morena. Ya ha contendido en elecciones estatales y en el Estado de México estuvo verdaderamente cerca de ganar la elección. Ahora lo vamos a ver compitiendo en la elección nacional; y el segundo, son los candidatos independientes que por primera vez van a hacer su lucha; quieren estar presentes en la boleta presidencial, quieren estar presentes en la boleta senatorial, en la boleta de diputados federales y también en los cargos correspondientes en el ámbito de las entidades federativas.

Como sexto elemento, el sufragio, como lo conocemos, se ha venido redimensionando. Lo anterior porque estamos dando pasos para ser más incluyentes en el tema de género, de jóvenes, de indígenas. Hace unos meses el INE emitió un lineamiento muy relevante en estos temas; el tema de equidad de género, sabemos, es parte también de la última reforma en materia electoral que con fuerza trató de cambiar el esquema de las cuotas de género por el concepto mucho más sustantivo de la *paridad de género* que obliga a tratar igual o tratar de realizar un esfuerzo para postular candidaturas de manera equilibrada entre hombres y mujeres. Pero el INE dio un paso más hacia adelante, para dar lineamientos sobre cómo integrar las candidaturas, las listas de representación proporcional en las candidaturas propiamente partidistas. También determinó que los distritos electorales federales que en los 28 distritos que tienen un componente mayoritariamente indígena, los partidos se encuentren obligados a postular, en al menos 13 de ellos, a candidatos propietarios indígenas con paridad de género, lo cual

evidencia que se siguen dando pasos hacia adelante en el tema de la inclusión verdadera.

Por su parte, el tema de los jóvenes está más en el ámbito de los estatutos de los partidos políticos, pero claramente hay partidos políticos que están avanzando en ello. Y en tema del sufragio también, porque las candidaturas independientes lo que han venido a hacer es a alargar lo que hoy entendemos por el sufragio pasivo, es decir, la posibilidad de que una persona que se postule pueda ser votada. Hasta antes de las últimas dos reformas 2012 y 2014 era un derecho de aquellos que serían postulados por un partido político, siendo militantes o quienes sin serlo, eran invitados por un partido y al final terminaban siendo postulados como una especie de candidatos externos. No había, en este contexto, la posibilidad de que alguien sin el respaldo de un partido político se pudiera postular. Ahora este derecho que tenemos a ser votados, como se ha entendido regularmente, incluye –y esto todavía está en debate– el derecho a postularse como candidato independiente. Al respecto, hay algunos que advierten que se ha generado otro derecho fundamental dentro de la Constitución, que es el derecho a postularse en calidad de independiente.

No obstante, lo que vamos a ver también en 2018 es que en algunos Estados de la República se va a poner en práctica otro derecho, el *derecho a reelegirse*, porque muchos ya fueros elegidos en una ocasión como candidatos a un cargo de elección popular y ésta nueva convocatoria a elecciones daría la posibilidad de ejercer una especie de derecho a la reelección. Sobre esto todavía hay polémica respecto a qué tanto deben intervenir los partidos políticos en esa nueva postulación, o si ya no es necesario que intervengan, porque el que ya fue electo una vez tiene en sí mismo el derecho de estar en la boleta para reelegirse sin tener que pasar por ningún otro procedimiento. Eso está todavía en discusión, aun cuando hay estados que lo han regulado y han tratado de establecer directrices; pero hay otros estados que no lo han hecho, de tal suerte que esto está verdaderamente abierto e incierto.

Como séptimo punto de esta radiografía se encuentra el hecho de que estamos ante la elección en donde los partidos políticos van a tener la mayor cantidad de prerrogativas de la historia, y quiero centrar el punto en el tema del dinero. Aun cuando venimos de una discusión sobre reducir el financiamiento público, lo que está ejerciéndose en este 2018 es la mayor cantidad de recursos públicos destinado a financiar a los partidos políticos en sus estructuras básicas y también en sus gastos de campaña. No voy a hacer referencia a los gastos operativos o institucionales, sino básicamente al financiamiento de los partidos políticos que se deriva de dos fuentes, la fuente nacional y la estatal.

Las dos fuentes se encuentran más o menos cercanas en lo que aportan, ya que la federal distribuye 6 mil 800 millones de pesos, a los que se agregan 6 mil millones que otorgan las 32 entidades federativas y que dan una cifra aproxima-

da de 13 mil millones de pesos que van a los partidos políticos para que afronten sus gastos de campaña. Lo anterior, con un tema que sí preocupa, es mucho dinero y uno de los principales responsables para garantizar que ese dinero se ejerza responsablemente es precisamente la FEPADE que hoy se encuentra en franca debilidad porque no cuenta con todos los insumos para realizar su labor. Entonces habrá mucho dinero en circulación y todavía no hemos fortalecido a una de las instituciones que tiene una clara injerencia en el control de éste rubro. Tampoco quiero dejar de lado que el otro más representativo pero menos problemático es el propio INE, que debe fiscalizar todos los gastos de campaña. Pero el INE fiscaliza lo que entrega y lo que entregan los estados a las campañas pero no fiscaliza algo en lo que hemos avanzado poco: el dinero ilícito, este dinero ilegal, este dinero no reportado que claramente fluye en las campañas. Al efecto, hay estudios que establecen estos rubros, algunos estados incluso, derivado de lo que pasó en los sismos, han pretendido eliminar el financiamiento; eso también hay que verlo. Jalisco intentó quitar parte de su financiamiento local a partidos políticos, Chiapas también lo redujo sustantivamente. Esto lo que abre es otro problema porque, si bien es cierto que nosotros tenemos una bolsa muy grande de financiamiento público hacia la política, no podemos pensar en irnos hacia el otro extremo, es decir, a cero pesos a la política y a las elecciones, porque las elecciones claramente cuestan. Tenemos que realizar un análisis para tomar una decisión equilibrada de cuál es la cantidad razonable en términos de lo que somos hoy en día como país, en función de nuestras necesidades y nuestras carencias, para saber cuánto debemos destinar al ámbito de la política.

El octavo punto nada más lo voy a referir. Estamos ante la mayor cantidad de elecciones concentradas en un solo día, lo cual supone también un esfuerzo operativo importante dado que en muchos estados van a converger las tres elecciones federales y las tres elecciones estatales. Al efecto, se ha avanzado en la determinación de una casilla única que también permita tener una mayor eficiencia en el acto de votar, el acto de contar los votos, el acto de darlos a conocer, pero que supone una complejidad importante y una interrelación muy relevante entre las autoridades electorales.

Enseguida, como noveno punto está el tema de las condiciones *medioambientales* de las elecciones, es decir, de aquello que no es estrictamente electoral pero que claramente tiene una incidencia electoral, y en donde tenemos varios pendientes. Por ejemplo, en los lineamientos de cancha pareja lo que trataba de generar el INE eran reglas para ordenar algunos fenómenos presentes desde hace tiempo en nuestra dinámica política y que desafortunadamente no hemos podido erradicar. Uno de ellos es la propaganda personalizada de servidores públicos, por el hecho de que durante más de diez años no tuvimos una ley reglamentaria del artículo 134 constitucional, lo cual condujo a que no sabíamos que mensajes se podían emitir, quiénes podían aparecer en ellos y quiénes no. El

problema es que hoy todo sale de las instituciones públicas. No he visto candidatos que hagan su publicidad a partir de dinero privado o de funcionarios que hagan los informes de campaña o sus informes de labores con dinero privado, todo es en su mayoría con dinero público. Enseguida está el tema del uso de recursos públicos con propósitos electorales, el condicionamiento de programas sociales o directamente el desvío de recursos públicos hacia las campañas. Es un tema que está presente y que hoy es preocupante porque los sismos y la necesidad de apoyar a la gente está haciendo que fluya el dinero, dinero en apoyos, dinero en tarjetas para la reconstrucción, pero no estamos teniendo mecanismos de control adecuados para ver si realmente a quienes se está apoyando es a quienes tuvieron una afectación en sus propiedades, es decir, ahí hay todavía mucho que avanzar.

Y como décimo punto se encuentra el rumbo de las elecciones en el contexto internacional. Claramente vamos a llegar a unas elecciones en donde nuestro nivel de interlocución y diálogo con nuestro socio principal, que es Estados Unidos, está en su peor momento y hay que hacernos cargo de que la relación en sí misma va a ser un tema de campaña. Todos los candidatos presidenciales van a tener que tomar un posicionamiento sobre el muro, sobre el Tratado de Libre Comercio, sobre el DACA, sobre muchas cuestiones que hoy están afectando seriamente nuestra relación. Además, tengamos en cuenta algo que me dijo un gran experto internacional en materia de observación electoral hace unas semanas. Me pidió que imaginemos que el primero de julio a las 4:00 de la tarde Trump pone un *twitter* y dice: felicito a fulano o fulana de tal porque de acuerdo a la información que tengo va a ser el próximo presidente o presidenta de México. Es algo que es difícil de creer pero viendo al personaje es posible, imagínense lo que eso supondría para nuestro país en un contexto en el que de por sí llevamos desde el 88 para acá tratando de infundir plena confianza en los procesos electorales. Si eso sucede hay que tener presente lo que acarrearía, sería un sisma para la organización de las elecciones porque a esa hora incluso en algunos estados de la república las urnas seguirían abiertas.

Los diez puntos que llevamos recorridos nos dicen que estamos frente a un proceso electoral altamente complejo y no exento de problemas y vicisitudes. Paso a la segunda parte. Si abrimos los periódicos el tema que estuvo de moda y del que se hablaba mucho era que la app del INE no funcionaba. Es este un tema que demuestra también lo que nos pasa electoralmente en el país. Por un lado, la dificultad de implementar reformas, por otro lado, el exceso de la sobrerregulación que es lo que caracteriza a este país en materia electoral; que después precisamente hace difícil la implementación; y el hecho también de que, al final, el patito feo de la ecuación siempre termina siendo la autoridad electoral. Somos proclives a tratar de resolver la culpa propia a través de la culpa ajena, pero déjenme decir algunas cuestiones elementales: En primer lugar, la forma

en que han funcionado los independientes permite confirmar algunas hipótesis que hace tiempo adelantamos desde que fueron una realidad producto de la reforma del 2012 y sobre todo de la de 2014. La primera hipótesis confirma que es difícil valorar a los independientes en una dicotomía simple. A mí me gusta utilizar el nombre de un texto de Dan Brown que se llama *Ángeles y Demonios*. Al principio hay muchos que así intentaron explicar a los independientes, como los ángeles que iban a venir a purificar la vida pública, frente a los demonios que eran los candidatos de los partidos políticos tradicionales. Me parece que es una dicotomía simplista pero sí creo que dentro de los independientes que hoy han logrado sortear el cúmulo de requisitos que se les han pedido, empezamos a ver un elemento distintivo, ya que si logramos que la figura esté bien calibrada, bien entendida, bien orientada, tiene la capacidad de oxigenar la vida pública de este país. Es evidente que estamos ante dos extremos. Uno, que me parece extraordinario como ha venido a hacer política, es Pedro Kumamoto, de Jalisco, que creo es un buen paradigma de lo que deberían ser los independientes en este país; y en el otro lado pongo al Bronco, el cual ha utilizado en su beneficio la posibilidad de postulación que abrió la legislación electoral, pero cuyo desempeño no se ha distanciado de la forma de hacer política de los políticos tradicionales en este país.

De lo que hemos visto parece que los partidos se vieron forzados a abrir a los independientes como posibilidad a partir de regular su existencia de manera forzada e interesada. Forzada porque en el fondo no los querían, se vieron empujados por todo lo que generó el caso Castañeda y porque somos uno de los pocos países en América Latina que no tenía esta figura como alternativa y como un derecho de participación político electoral. El cúmulo de requisitos que se han pedido para los independientes constata que se regularon para que fuera una figura destinada a morir en el mediano plazo. Veán ustedes ahora lo que batallaron por uno de los requisitos, el de la recolección de los apoyos ciudadanos, que es el más sustantivo, pero que antes de ello necesitaron constituir una persona moral, abrir una cuenta bancaria, determinar a quién iba a manejar los recursos, firmar una carta de intención y llevar una serie de documentos a la autoridad electoral. Cuando esto se reguló y se consideró que para Presidente de la República sería un porcentaje de 1% de todos los que podemos votar en este país, se pensó que el 1% era muy razonable; pero cuando nos dimos cuenta que eran poco más de 866 mil firmas en números cerrados nos dimos cuenta que era una labor titánica. Yo incluso en enero pensaba que uno o dos podrían superar la barrera, porque claramente existen quienes han estado interesados en que algún independiente sí cumpla con éste requisito, dado que las elecciones van a estar altamente competidas y probablemente la diferencia de votos vuelva a ser una diferencia altamente cerrada y claramente un independiente podría coadyuvar a quitar ciertos votos a un partido o candidato y eso permitiría tam-

bién que otro partido u otro candidato pudiera tener mucho mayores posibilidades. Sobre todo hay que pensar que si es un independiente de a de veras participaría en la campaña con lenguaje contestatario, con un lenguaje crítico hacia los partidos tradicionales, pero eso también tiene beneficios directos, es difícil que un candidato participe con una campaña complaciente hablando bien de un partido político o de un candidato. En este sentido, hay quienes se encuentran altamente interesados en que alguna de estas candidaturas independientes haya madurado.

También los estados que tuvieron la posibilidad de regular sus requisitos determinaron requisitos muy elevados. Yo recuerdo que en la fase previa 2014 a mí me tocó conocer algunas de las experiencias previas, sobre todo Zacatecas y Quintana Roo. Zacatecas tenía porcentajes de apoyo ciudadano para los municipios que llegaron a pedir incluso el 5% de los integrantes del padrón electoral del municipio. Cuando esto se llevó a los tribunales electorales básicamente las salas regionales que tenían competencia en esto dijeron que dicho porcentaje era contrario a la Constitución porque hacia nugatorio un derecho de participación política. En Quintana Roo se estableció el 2%, también se impugno y se dijo que el 2% sí es un porcentaje justificado; hoy tenemos el 2% extendido para diversos cargos de elección popular; no sé si se haya impugnado un porcentaje de 3%, es decir, 5% dijeron que era demasiado, 2% dijeron que estaba bien, 3% hay que ver. En Guanajuato el 3% está extendido para candidato a gobernador independiente, a diputados locales y a Presidentes municipales. No tengo un referente jurisprudencial de si hay alguna resolución a ese respecto pero lo que sí creo es que muchos de los independientes que verdaderamente quieren tener un lugar en la boleta van a tener que ir a los tribunales electorales a impugnar muchas de las reglas impuestas por el legislador para que puedan llegar a ella.

Finalmente, si nosotros vemos, el lineamiento está bien construido. Recuerdo que en Zacatecas para cada firma de apoyo ciudadano había que ir ante un notario público para que diera fe. Imagínense lo que sería eso con las 866 mil firmas que requieren ahora las candidaturas independientes a la presidencia. Era algo realmente imposible; esto se declaró inconstitucional y se facilitó. Hoy en día la app es un mecanismo que cumple distintos objetivos: el INE dijo que el trámite llevaba cuatro minutos, yo no lo he hecho, no sé si es realmente en 4 minutos pero lo que sí es que permite llevar a cabo una más fácil comprobación de si realmente la persona que está apoyando a un aspirante existe, y si sólo ha apoyado a uno o a varios, en cuyo caso se excluye y el procedimiento de verificación sería mucho más fácil; tengan presente que en cualquier verificación de los apoyos ciudadanos de un candidato a regidor independiente, a Presidente municipal, a diputado local, a diputado o senador, tiene que participar el INE, porque es la única instancia que administra el registro federal de electores. También la aplicación se hizo para eso, para que esto no fuera manual. La aplicación

sí funciona y hay una excepción para aquellos municipios que por su alto nivel de marginación es casi imposible usar la aplicación; para ellos se abrió la posibilidad de apoyos en formato de fotocopias.

Lo que sí vemos es que es más fácil decirle al INE que su aplicación no funciona que aceptar que lo que realmente no funciona son los representantes de los candidatos independientes que tendrían que ir a recoger las firmas. En los cálculos que hizo la autoridad electoral, por ejemplo, en Baja California, un aspirante a diputado federal en un padrón de 500 mil personas necesitaría de sólo un representante dentro de los 60 días que tuvo para recabar ese apoyo, que cada 4 minutos estuviera recabando un apoyo; con ello llegaría a la meta, lo que hoy estamos viendo es que los aspirantes a independientes presidenciales tienen muchos representantes pero como pudimos ver en la página del INE, muchos de ellos no recabaron un solo apoyo, ni siquiera el propio. En ese sentido, tampoco echemos la culpa a la autoridad electoral cuando lo que está pasando es otra cosa; esto debe leerse en el contexto de que el rango de apoyos es muy alto, sin duda, pero los independientes tienen que hacer su labor y quienes están ayudando también.

Este es el contexto en el que, en definitiva, estamos llegando a la elección.

Preguntas y Respuestas

Pregunta: En el caso de Guanajuato los candidatos independientes que busquen reelegirse de acuerdo a la ley no tienen la obligación de recabar el apoyo ciudadano, pero qué sucede si el que quiere reelegirse es un síndico o regidor y el candidato a presidente municipal no tiene la intención de reelegirse. Se tendrían que conformar otras planillas, ¿Qué pasaría con el requisito de recabar el apoyo ciudadano?

Respuesta: El tema de la reelección se ha dejado de lado ya que no hay plena claridad de cómo insertarlo en nuestro sistema constitucional. Sabemos que nuestro sistema constitucional tradicionalmente desde 1933 no permitía la reelección en ninguno de sus cargos, es decir, venimos de una etapa restrictiva en donde ha sido una figura que ha estado exenta, y al estar exenta su introducción, así como la de los independientes, genera inconvenientes para que se pueda articular con el conjunto de disposiciones sobre la representación. Otro de los temas en los que claramente la reelección está generando una discusión y esfuerzos de armonización es con el tema de la paridad. ¿Qué sucede con aquellos que están en el cargo frente a la exigencia de los partidos que postulan candidaturas paritarias de género? Aquí lo que está en el fondo es cómo concebimos a la reelección. Sobre esto, hay quienes entienden que la reelección ya constituye un derecho de participación político electoral, es decir, un derecho que ha venido a alargar el derecho a ser votado que permite que a alguien se le vote, y como ha dicho el

Tribunal Electoral, que permite que acceda al cargo, que tenga acceso a los emolumentos del cargo, que perdure durante todo el tiempo que dure el mandato del encargo, esos son contenidos ya reconocidos del derecho al sufragio pasivo. Y de conformidad con ello, hay quienes inscriben la reelección dentro de ese margen, lo cual quiere decir que quien ya ha sido electo una vez tiene también el derecho a ser postulado de manera inmediata. Otros ven la reelección como un principio y sostienen que se cuenta con la posibilidad pero que hay que pedir nuevamente la autorización de su partido político para ver si están en condiciones y en la voluntad de volverlo a postular.

Preguntas directamente en torno a los independientes, tema que se resuelve a partir de cómo lo interiorizamos. Soy de los que dentro de esta dicotomía considera que la reelección conforma ya un derecho, que quien ya ha sido votado una vez y tuvo el apoyo de la ciudadanía y consiguió ese vínculo democrático que le permitió acceder al cargo, automáticamente tiene derecho a estar en la boleta para ser evaluado en su continuidad o en su remoción democrática. El problema es que esto se hace más complejo porque en Guanajuato y en la mayor parte de los Estados de la República los candidatos a regidores van dentro de una planilla donde va el candidato a Presidente municipal, a síndico y los regidores. Hay estados en los que esto ya no es así porque las regidurías ya son de mayoría, pero como acá van en el ámbito de la representación proporcional, adquieren un matiz diferente porque lo que habrá que analizar, sin que ahora se pueda dar una respuesta concluyente, es si se consiguieron los apoyos ciudadanos como planilla estructurada o de manera independiente. En el primer supuesto yo te diría no es posible, porque el síndico o regidor se benefició de un apoyo en donde no nada más estaba él, sino que estaba la planilla completa y ahora pretende utilizar esos apoyos como un beneficio personal, cuando se dieron para un grupo. Pero si no fue así, si él tuvo que ir a pedir sus apoyos de manera individual tal vez mi respuesta sería la otra; ya le dieron el apoyo y ahora va por la misma posición. Otra de las preguntas que muchas veces se han hecho es si un independiente a síndico se puede postular a otro cargo con el mismo apoyo; evidentemente tampoco se puede. Él fue a pedir el apoyo para un cargo en específico y la ciudadanía se lo dio para competir por ese cargo, si ahora aspira a moverse de cargo, lo razonable es que tendría que pedir de nuevo el apoyo.

Pregunta: Respecto a lo que ha pasado con las elecciones de Coahuila ¿qué pasaría si se cambia del sistema electoral tradicional de boleta a uno electrónico?

Respuesta: Déjame contarte algo, el día que ustedes llegan a votar las boletas están pegadas a un talón, están foliadas, tienen mil candados de seguridad que incluso no se ven porque hay que verlos con una luz ultravioleta o con aparatos especiales. Eso viene de 1993 y 1994 por la profunda desconfianza que había en los partidos políticos de cara a las elecciones, con su antecedente en la caída del

sistema de 1988. Se ha llegado al extremo que con todos los candados de seguridad en las boletas, el día de la elección los representantes de partido piden a todos los integrantes de la mesa y a los de partido que firmen el reverso de las boletas para evitar que después alguien meta boletas irreales. Eso ha pasado en la historia de este país de tal suerte que para ir a mecanismos electrónicos va a costar mucho trabajo, pero deberíamos ir a eso, es decir, deberíamos facilitar la forma de votar. Si hubiéramos hecho eso en la elección de Coahuila habría sido mucho más fácil votar, pero también creo que las boletas pudieron haberse diseñado mejor para facilitar el ejercicio. Se diseñaron bajo las reglas estrictas de la normatividad que establece las coaliciones parciales y totales pero no de cara al ciudadano, ni con el propósito de facilitarle la expresión del sufragio.

Yo creo que debemos ir hacia la introducción de esos mecanismos pero veo también que la desconfianza que hay en todo lo electoral es profunda y va a pasar mucho tiempo para que esa desconfianza vaya minando para introducir mecanismos que podrían ya utilizarse, por ejemplo ahora con el voto en el extranjero. Tampoco se van a utilizar en esa votación, pero hay que ir dando pasos hacia adelante para ir abonando a la confianza en dichos mecanismos. Si no fuera confiable lo que hacemos a través de esas plataformas a cualquiera de nosotros nos daría pavor incluso comprar los boletos del cine por una app sabedores que si tienen los datos de un tarjeta alguien puede entrar a robar; y no es así porque hoy en día se cumplen muchos estándares de seguridad, de tal suerte que si se ocupa para transacciones financieras claramente se puede ocupar para la función electoral.

Pregunta: Con tanta diversidad de partidos y de candidatos independientes el voto se distribuye entre más personas, ¿qué se está haciendo para dar legitimidad al electo, porque entre más personas el voto se divide, se pierde legitimidad como lo vimos en estas pasadas elecciones presidenciales donde el Presidente ganó con el 32% y este porcentaje es muy bajo?

Respuesta: Lo que vemos en nuestro país es que el pluralismo político está avanzando y dando pasos. Curiosamente la reforma político-electoral de 1977 acaba de cumplir 4 décadas, que es una reforma sin la cual no se entiende, ¿por qué existen hoy tantos partidos?, ¿por qué existen tantos candidatos en elecciones? Viene de fomentar el pluralismo político a partir de distintos mecanismos, uno de ellos es la introducción del principio de representación proporcional. 40 años después justamente tenemos éste mosaico donde conviven diversos partidos políticos y hoy tienen la posibilidad también los candidatos independientes de hacerse presentes en las boletas, pero esto si trae un efecto político importante, la competencia que cada vez es más intensa entre candidatos hace que al final los resultados sean más estrechos. Ya lo vivimos en 2006 donde cerca de

0.5% del total de la votación fue la diferencia entre un candidato y otro, y esto puede volver a ocurrir.

Al efecto, algo que ha quedado en la discusión doctrinal es el análisis del cambio de sistema electoral para elegir la Presidencia de la República. Hoy el sistema electoral es un sistema de mayoría pero no de mayoría absoluta, es de mayoría simple, donde el candidato a la presidencia que obtiene más votos, así sea el 28% de los votos, gana y accede a la presidencia. Lo que se ha intentado discutir es si valdría la pena introducir esta figura francesa de la *segunda vuelta electoral*, porque lo que hace es justamente un cambio de esta modalidad. En la elección no gana el que tenga la mayoría simple de los votos si no el que tenga la mayoría absoluta de los votos, esto es, el 50% más 1. Hay varias fórmulas, pero esa es la fórmula clásica y para eso se habilita una segunda vuelta electoral, es decir, una segunda elección a la que solamente pasan los dos candidatos más votados de la primera elección para lograr generar ese porcentaje mayor al 50%.

Esto se ha quedado en la discusión académica, lo que sí se ha institucionalizado es otra figura muy relevante que dado el panorama político de cara a 2018, muy probablemente se va a utilizar a finales del gobierno en 2018: hablo de los *gobiernos de coalición*, esto es, de la posibilidad de que quien gane la Presidencia de la República y advierta que su partido no tiene la mayoría de los votos necesarios en el congreso, convoque a una coalición, pero ya no para ganar elecciones como las conocemos hoy en día, sino para gobernar y esto implica básicamente que el Presidente acuerde con qué partido o partidos va a generar la coalición y a partir de ahí convenir al menos tres cuestiones: primero, un programa de gobierno en donde claramente estén dispuestas las grandes directrices de lo que serán sus políticas generales durante la coalición; segundo, una agenda legislativa común, ya que muchas veces para cumplir con la agenda de gobierno se necesita reformar un cúmulo de leyes en el Congreso, entonces hay necesidad de generar una agenda legislativa con dichas prioridades y; tercero, lo que hoy ocurre desordenadamente y que es necesario institucionalizar para que los partidos den su apoyo, es que se vean directamente incorporados al gobierno de la coalición, y esto significa abrir o distribuir los espacios de gobierno, muchas veces con posiciones en el gabinete legal o en el gabinete ampliado. Lo anterior ya se encuentra en la Constitución General de la República y, de hecho, va a entrar en vigor justamente en 2018.

Algunos estados del país están intentando empezar a regular esta figura, muchos ya tienen las bases elementales en su Constitución pero les hace falta algo que es fundamental, la ley reglamentaria. Hasta ahora yo no conozco que algún estado haya expedido su ley de gobierno de coalición, pero de cara al escenario político sería algo fundamental porque atiende la cuestión de cómo racionalizar el pluralismo político mediante una institución orientada a hacer más eficiente la labor de gobierno.

NULIDADES*

CARLOS EDUARDO VERGARA MONROY

Sumario:

1. *Introducción* 2. *Causales específicas de nulidad* 3. *Causal genérica* 4. *Causal de invalidez de una elección por violación a principios constitucionales o causal abstracta* 5. *Causales de nulidad relacionadas con las condiciones de la equidad*

Glosario:

INE: *Instituto Nacional Electoral*

LEGIPE: *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*

LGSMIME: *Ley General de Sistemas y Medios de Impugnación en Materia Electoral*

LIPEEG: *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*

OPLE: *Organismos Públicos Locales Electorales*

TEPJF: *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

1. Introducción

Tenemos que tener conceptos muy claros respecto a la nulidad en material electoral. En términos generales la nulidad es algo que produce que los efectos no se lleven a cabo, que se anule el acto por carecer de eficacia; pero en materia electoral, es una sanción, es la máxima sanción en materia electoral, porque va a privar de eficacia la votación recibida, puede ser en una casilla o en una elección.

Las causales de la nulidad en materia electoral están especificadas en la ley, las causales son irregularidades que se encuentran expresadas en la legislación electoral, las cuales, de acreditarse, originan la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas, así como un cambio en los resultados del cómputo de la elección impugnada. El objetivo del sistema de nulidades es asegurar el respeto de los principios constitucionales de legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad,

* Versión estenográfica de la conferencia magistral impartida el 22 de noviembre del 2017.

equidad y máxima publicidad en todas las elecciones, si se actualiza la causal surge la consecuencia jurídica.

Los principios constitucionales están contenidos como su nombre lo indica en la Constitución y existen en varias materias, como la penal, de acceso a la información, de fiscalización, seguridad pública, principios rectores en materia electoral, principios que rigen la actuación de los órganos de impartición de justicia, entre otros. Si estos no se respetan se desvía la actuación del derecho y se pervierte.

Por ser contraria al principio de conservación de los actos jurídicos, la declaración de nulidad es la máxima sanción que se puede decretar, por contravenir a las disposiciones reguladoras de la materia correspondiente.

Esta situación adquiere una dimensión más trascendente todavía en el ámbito electoral, en el que no sólo se anula el acto realizado por quien es causante o beneficiario de la nulidad, sino que involucra inclusive a aquellos que actuaron conforme a derecho al ajustar su conducta al principio constitucional de legalidad. No obstante, se ven afectados por la conducta ilícita de otros, que alcanza a viciar la legalidad, no de votos individualmente considerados, sino de la votación total emitida en una casilla e incluso a la elección misma.

La nulidad de una elección es la máxima sanción en materia electoral, por ejemplo, si estuviéramos hablando de responsabilidad de servidores públicos, la máxima sanción es la privación a la libertad, pero si estuviéramos en China, en materia de regímenes de responsabilidad a servidores públicos, la máxima sanción es la pena de muerte y la bala se la cobran a la persona responsable o a su familia, por eso mismo en mil 200 millones de chinos hay un auténtico respeto a los principios del servicio público, porque además no están muy considerados los derechos humanos, precisamente hace aproximadamente dos años fusilaron a más de 100 servidores públicos, aquí lo máximo es la cárcel, en materia electoral, la máxima sanción es la nulidad de la elección.

La actualización del voto nulo se da en varios momentos:

- Directamente por el elector al momento de sufragar.
- Por la mesa directiva de casilla, al realizar el escrutinio y cómputo.
- En el recuento de votos en sede administrativa, realizado por el Consejo del INE/OPLE (en su caso).
- En el recuento de votos en sede jurisdiccional ordenado por el Tribunal (en su caso).

La nulidad se basa en seis principios, el primero se refiere a que la nulidad máxima solamente va proceder en los casos expresamente señalados por la ley,

NULIDADES

cuando se actualice las hipótesis y esté perfectamente acreditado que se ha cubierto el procedimiento; el segundo principio es relativo a que se va a buscar que los actos válidamente realizados sean conservados con un esfuerzo del Estado.

El tercer principio establece que la nulidad procederá sólo cuando la irregularidad sea determinante para el resultado electoral. La determinancia se analiza desde dos perspectivas, la cualitativa y la cuantitativa, la primera se actualiza cuando los votos que podrían anularse con motivo de una irregularidad sumen una cantidad igual o mayor a la diferencia de votos entre los partidos políticos que obtuvieron el primero y el segundo lugar en la votación; y la cualitativa analiza la magnitud de las irregularidades para determinar si por su gravedad existe una afectación sustancial a los resultados, por la violación a los principios constitucionales que deben regir todos los procesos electorales democráticos.

El cuarto principio de la nulidad de la votación recibida en casilla establece que solamente opera de manera individual, aun y cuando se solicitara la anulación de la votación de todas las casillas se debe hacer un análisis pormenorizado de cada una para determinar si procede y en cuáles de ellas procede la anulación. El quinto principio determina que el Tribunal Electoral puede anular una elección después de haber anulado la votación recibida en varias casillas, se presenta la hipótesis de nulidad relativa a la nulidad del 20% o 25% de las casillas, debe decretar la nulidad de la elección y, por último, el sexto principio se refiere a que los actores políticos no pueden hacer valer irregularidades que ellos mismos hayan provocado, porque como ellos tienen las encuestas y se van dando cuenta de las probabilidades de ganar o perder pueden querer generar caos para que se anule la elección cuando el resultado no va a ser favorable para ellos.

2. Causales Específicas de Nulidad

Éstas están establecidas exactamente igual en el artículo 75 de la LGSMIME y en el artículo 431 en la LIPEEG.

Las hipótesis establecidas en la ley son:

1. Instalar la casilla en un lugar distinto al señalado por el Consejo correspondiente, la ubicación de la casilla es importante para evitar confusiones al electorado; sólo por causas justificadas se puede dar el cambio de domicilio; las justificaciones se dan cuando se demuestre que era lugar prohibido por la ley, presentaba condiciones inadecuadas, el local estaba cerrado o clausurado, no exista el local indicado o por caso fortuito o fuerza mayor.
2. Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo fuera de los plazos que la ley señale sin que exista causa justificada o bien que haya alteración o violación de los paquetes electorales. Los plazos establecidos para la entrega se considera que es inmediatamente cuando se trate de casillas ubicadas en la cabecera del distrito; hasta 12 horas cuando se trate de casillas urbanas ubicadas fuera de la cabecera del distrito, y hasta 24 horas

cuando se trate de casillas rurales. Pero estos plazos pueden cambiarse por los consejos distritales, previamente al día de la elección.

3. Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo respectivo sin causa justificada para ello y que se alteren los resultados electorales;
4. Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección. Es importante que la irregularidad sea determinante para la votación, en circunstancias ordinarias las elecciones tendrán lugar el primer domingo de junio del año que corresponda, a las 8:00 horas inicia la recepción de la votación y a las 18:00 horas concluye la recepción de la votación. Modificar estas circunstancias es posible cuando el Presidente y Secretario certifiquen que ya votaron la totalidad de electores antes de las 18:00 horas y después de las 18:00 horas cuando aún estén electores formados para votar, siempre y cuando se hayan formado antes de las 18:00 horas.
5. Recibir la votación personas u órganos distintos a los facultados por la ley; las personas autorizadas por la ley son el Presidente, el Secretario y los escrutadores.
6. Haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación; los rubros que se comparan para acreditar el error o dolo en el cómputo de votos son los votos emitidos conforme a la lista nominal, los depositados en la urna y la votación emitida.
7. Permitir a ciudadanos sufragar sin credencial para votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, salvo los casos de excepción señalados en la ley, que se dan en el caso de votación en casillas especiales, en el voto de los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes acreditados ante la casilla y el voto de los ciudadanos que cuenten con una resolución favorable del TEPJF.
8. Haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado sin causa justificada. Las causas que la ley considera justificadas son que no acredite su carácter de representante ante la casilla, que haya al mismo tiempo en una casilla más de un representante general, que alguien pretenda ejercer o asumir las funciones de los integrantes de las mesas directivas de casilla, que obstaculicen el desarrollo normal de la votación en las casillas en que se presenten, si coacciona a los electores, por encontrarse intoxicados, bajo el influjo de enervantes, embozados o armados y cuando interfiera o altere el orden en la casilla o la normalidad de la votación.
9. Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación; Que se haya realizado con la intención de influir en el ánimo de los electores o de los funcionarios para favorecer a algún partido y que sea determinante para la votación
10. Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y que esto sea determinante para el resultado de la votación.

3. Causal genérica de nulidad

La causal genérica de nulidad de la votación en una casilla se actualiza cuando existen irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma.

Los elementos que se toman en cuenta para acreditar para la causal genérica de nulidad son¹:

- Que existan irregularidades graves plenamente acreditadas.
- Se consideran graves las irregularidades que vulneren los principios, valores o bienes jurídicos relevantes o fundamentales previstos y protegidos en la Constitución y/o legislación.
- Que las irregularidades no sean reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo. Que en forma evidente las irregularidades pongan en duda la certeza de la votación.
- Que las irregularidades sean determinantes para el resultado de la votación en la casilla.

Las irregularidades deben cumplir una serie de requisitos para que puedan generar una nulidad, entre ellos que sean sustanciales, generalizadas, durante la

¹ Tesis XXXVIII/2008 NULIDAD DE LA ELECCIÓN. CAUSA GENÉRICA, ELEMENTOS QUE LA INTEGRAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).- *De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4, fracción IV, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Baja California Sur, la causal genérica de nulidad de la elección se integra con los siguientes elementos: a) Violación a normas relacionadas con el derecho fundamental de los ciudadanos para participar en la dirección de los asuntos públicos, así como con las relativas al desarrollo del proceso electoral; b) Violaciones generalizadas en el proceso electoral, que comprendan una amplia zona o región de la demarcación electoral de que se trate; involucren a un importante número de sujetos, en tanto agentes activos o pasivos, o bien, en este último caso, sean cometidas por líderes de opinión y servidores públicos; c) Violaciones sustanciales, que pueden ser formales o materiales. Formales, cuando afecten normas y principios jurídicos relevantes en un régimen democrático, o bien, para el proceso electoral o su resultado, y materiales, cuando impliquen afectación o puesta en peligro de principios o reglas básicas para el proceso democrático; d) Las violaciones que afecten el desarrollo de la jornada electoral, entendiendo la referencia de tiempo como la realización de irregularidades cuyos efectos incidan en la jornada electoral; e) Violaciones plenamente acreditadas, es decir, a partir de las pruebas que consten en autos debe llegarse a la convicción de que las violaciones o irregularidades efectivamente sucedieron, y f) Debe demostrarse que las violaciones fueron determinantes para el resultado de la elección y existir un nexo causal, directo e inmediato, entre aquéllas y el resultado de los comicios. Con lo anterior, se evita que una violación intrascendente anule el resultado de una elección, asegurando el ejercicio del derecho activo de los ciudadanos bajo las condiciones propias de un Estado constitucional y democrático.*

jornada electoral, en el ámbito territorial de la elección, plenamente acreditadas y sobre todo determinantes para el resultado de la elección.

Lo sustancial se refiere a que se hayan vulnerado principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones. Es decir, que se hayan presentado irregularidades que afectaron el desarrollo del proceso electoral a tal grado que no es posible hablar de una elección democrática, entendida como aquella en la que la ciudadanía expresa libremente su voluntad acerca de quiénes serán sus representantes. Se trata, principalmente, de las violaciones relacionadas con los principios electorales protegidos por la Constitución.

Deben ser generalizadas pues las irregularidades aisladas no pueden ser causal de nulidad, es necesario que se trate de violaciones importantes y extendidas al ámbito de la elección de que se trate (por ejemplo, el distrito en caso de las elecciones de diputados).

Las irregularidades durante la jornada electoral, en principio, se trata de irregularidades que se presentan el día de la jornada electoral, sin embargo, el TE-PJF ha establecido que se debe entender de una manera más amplia, que incluya irregularidades que ocurran en cualquier momento del proceso electoral, siempre y cuando produzcan sus efectos el día de la jornada.

Que se presenten en el ámbito territorial de la elección significa que las irregularidades deben presentarse en el distrito o la entidad federativa en la que se llevó a cabo la elección.

En cuanto a la acreditación, las autoridades deben tener la plena certeza de que las irregularidades efectivamente se presentaron y afectaron a la elección. Por ello, se deben demostrar las circunstancias que rodean las irregularidades (modo, tiempo y lugar) y tener certeza de quiénes son responsables de su comisión.

Por último deben ser determinantes para el resultado de la elección, se debe demostrar la relación entre las irregularidades y el resultado electoral.

Por ejemplo las causas de nulidad para una elección de Diputado Federal de mayoría relativa son:

1. Cuando alguna o algunas de las causales señaladas en el artículo 75 de la LGS-MIME se acrediten en por lo menos 20% de las casillas en el distrito y no hayan sido corregidas en el recuento de votos.
2. Cuando no se instalen 20% o más de las casillas en el distrito y consecuentemente la votación no hubiera sido recibida.

NULIDADES

3. Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieran obtenido constancia de mayoría sean inelegibles.

Para una elección de Senadores las causas establecidas se dan:

1. Cuando alguna o algunas de las causales señaladas en el artículo 75 de la LGS-MIME se acrediten en por lo menos 20% de las casillas en la Entidad y no hayan sido corregidas en el recuento de votos.
2. Cuando no se instalen 20% o más de las casillas en la Entidad y consecuentemente la votación no hubiera sido recibida.
3. Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieran obtenido constancia de mayoría sean inelegibles.

Y las causales de nulidad de elección de Gobernador, diputado o Ayuntamientos en el Estado de Guanajuato son:

1. Cuando algunas de las causales de nulidad previstas en el Artículo 431 de la LIPEEG, se acrediten en por lo menos el 20% de las casillas instaladas en el Distrito, Municipio o Estado, y sean determinantes en el resultado de la elección;
2. No se instalen las casillas en el 20% de las secciones del Distrito Electoral, Municipio o del Estado, según corresponda, y consecuentemente la votación no haya sido recibida;
3. Cuando el candidato ganador de la elección resulte inelegible.

4. Causal de invalidez de una elección por violación a principios constitucionales o causal abstracta

Deriva de una interpretación de la Sala Superior del TEPJF:

un acto no puede ser entendido como elección a la que se refiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando no se ajusta a los elementos previstos en ella, ni es dable reconocerle efectos jurídicos, sino por el contrario debe ser privado de efectos, a lo cual puede identificarse como causa de invalidez por violaciones constitucionales.

Los principios que deben observarse en toda elección para que pueda considerarse válida son la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; elecciones libres, auténticas y periódicas; voto universal, libre, secreto y directo; profesionalismo; equidad; control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales; definitividad, cuando se anula una elección porque se constate que alguno de los principios constitucionales ha sido perturbado de manera importante, trascendente, que impida la posibilidad de

tenerlo como satisfecho cabalmente, y que por esto se ponga en duda fundada la credibilidad y la legitimidad de los comicios y de quienes resulten triunfadores en ellos, resulta procedente considerar actualizada dicha causal.

El cúmulo importante de irregularidades que afecta a los principios fundamentales de la función electoral puede ser motivo de invalidez de una elección, siempre que éstas sean graves, generalizadas o sistemáticas y, además, determinantes.

Los supuestos de invalidez de una elección por violación a principios constitucionales son:

- a) La exposición de un hecho que se estime violatorio de algún principio o precepto constitucional;
- b) La comprobación plena del hecho que se reprocha;
- c) El grado de afectación que la violación al principio o precepto constitucional haya producido dentro del proceso electoral; y
- d) Determinar si la infracción respectiva resulta cualitativa o cuantitativamente determinante para invalidar la elección de que se trate.

Puede acontecer que las inconsistencias o irregularidades alegadas, aun cuando no estén previstas en una ley electoral de segundo orden jerárquico, constituyan la conculcación directa a una disposición Constitucional, en la cual se determine cómo deben ser las elecciones para calificarlas como democráticas y como un ejercicio eficaz del poder soberano que dimana del pueblo; si se atiende al hecho de que en la Carta Magna se regulan también las condiciones, requisitos, mandatos, garantías o principios que deben observarse en la elección de los poderes públicos.

Si se presentan casos en los cuales las irregularidades acaecidas en un proceso electoral son contrarias a una disposición constitucional, evidentemente ese acto o hecho, de afectar o viciar en forma grave y determinante al proceso comicial atinente, podría conducir a la invalidez de la elección por ser contraria a la norma suprema.

Para determinar el grado de afectación que haya sufrido el principio o precepto constitucional de que se trate es menester que el juzgador analice con objetividad los hechos que hayan sido probados, para que, con apoyo en los mismos, determine la intensidad del grado de afectación al principio o precepto constitucional, estimando si es de considerarse grave, exponiendo los razonamientos que sustenten la decisión.

Para determinar si la infracción al principio o precepto constitucional resulta cualitativa o cuantitativamente determinante para anular la elección de que se

NULIDADES

trate, deben seguirse las pautas contenidas en los criterios generalmente aceptados, que versan sobre el análisis del elemento determinante desde un punto de vista cualitativo o numérico.

5. Causales de nulidad relacionadas con las condiciones de equidad en la contienda

De acuerdo a la reforma de año 2014, en el artículo 41 base VI de la Constitución Federal:

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;

Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;

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.

En los supuestos previstos en la ley como la compra de tiempos de radio y televisión, actualmente está regulado que esta compra de tiempos no importa si se hace en el extranjero, mientras tenga su efecto en territorio nacional seguirá las reglas impuestas para el territorio, pues era común en estados fronterizos como Baja California que se comprara tiempo en canales de Estados Unidos que se podían ver en territorio nacional y que no se respetaran los tiempos que el INE permite de transmisiones.

La LEGIPE hace una explicación más extensiva de la forma en que deben ser estas violaciones para causar la nulidad.

Artículo 78 bis de la LGSMIME

1. Las elecciones federales o locales serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. 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.

3. En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

4. Se entenderá por violaciones graves, aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados.

5. Se calificarán como dolosas aquellas conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral.

6. Para efectos de lo dispuesto en la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se presumirá que se está en presencia de cobertura informativa indebida cuando, tratándose de programación y de espacios informativos o noticiosos, sea evidente que, por su carácter reiterado y sistemático, se trata de una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y no de un ejercicio periodístico.

A fin de salvaguardar las libertades de expresión, información y a fin de fortalecer el Estado democrático, no serán objeto de inquisición judicial ni censura, las entrevistas, opiniones, editoriales, y el análisis de cualquier índole que, sin importar el formato sean el reflejo de la propia opinión o creencias de quien las emite.

Aquí la LEGIPE habla de elecciones federales y locales y el ingrediente nuevo es la cobertura informativa indebida que se verifica a través de los procedimientos especiales sancionadores y los tribunales tienen la obligación de mantenerse actualizados para resolver respecto a los nuevos elementos, pues mientras haya democracia habrá autoridades administrativas y tribunales electorales encargados de garantizarla.

EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR*

CARLOS EDUARDO VERGARA MONROY

Sumario:

1. Introducción 2. Naturaleza jurídica del Procedimiento Especial Sancionador 3. Causales 4. Del trámite del Procedimiento Administrativo Sancionador

Glosario:

INE: *Instituto Nacional Electoral*

LEGIPE: *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*

LIPEEG: *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*

OPLE: *Organismos Públicos Locales Electorales*

TEPJF: *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

UTCE: *Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral*

1. Introducción

En el procedimiento especial sancionador de acuerdo a la reforma política electoral del 2014 cambia el procedimiento, anteriormente era la autoridad administrativa la que hacía la investigación y resolvía, sin embargo, con la reforma constitucional del 2014 se señala que la autoridad administrativa, en este caso la autoridad federal que es el INE, quien integra el expediente, investiga y lo turna a la Sala Especializada del TEPJF para que resuelva.

En el ámbito local también existe el Procedimiento Especial Sancionador en el cual el OPLE integra el expediente, investiga, está la audiencia donde se desahoga las pruebas y turna el expediente al Tribunal Estatal Electoral para que emita una resolución. Eso fue producto de la reforma del año 2014.

La finalidad del Procedimiento Especial Sancionador es reprimir las conductas que ponen en peligro o lesionan los bienes jurídicos tutelados en materia electoral con la intención de reparar el daño causado a quienes han sido objeto

* Versión estenográfica de la conferencia magistral impartida el 22 de noviembre del 2017.

de una infracción. Ello implica reparar el daño y dejar las cosas en el estado en que se encontraban.

Respecto a quiénes pueden ser sujetos a un proceso especial sancionador, la ley es muy amplia. Tiene un catálogo de forma genérica que incluye a aspirantes, candidatos, pre candidatos, partidos políticos, servidores públicos, concesionarios de radio y televisión y cualquier persona física o moral.

2. Naturaleza jurídica del Procedimiento Especial Sancionador

Así como en materia penal a cualquiera persona se le puede interponer una denuncia penal, igual en el Procedimiento Administrativo Sancionador, cualquier persona puede ser sujeto de este procedimiento. Al Procedimiento Especial Sancionador le son aplicables los principios desarrollados por el derecho penal pero siempre y cuando sean compatibles con su naturaleza. Uno de esos principios, el *ius punendi* que fue desarrollado por el derecho penal y es más antiguo que el derecho administrativo, data desde la época del derecho romano y puede ser aplicado al Procedimiento Administrativo Sancionador, *mutatis mutandi*, es decir, guardando el caso particular.

El segundo principio es la presunción de inocencia, hay tesis y jurisprudencia sobre esta obligación de presumir la inocencia de la persona que se considera culpable, a tal grado de que si hay duda se absuelve, es como la materia penal, sería injusto que alguien se vaya a la cárcel habiendo dudas.

El tercer principio es sobre la carga de la prueba. Esta corresponde al que acusa, al actor. A diferencia de otras vías, en materia electoral no es factible el suplir al denunciante en la formulación de la queja; al igual que en nulidades en materia electoral es de estricto derecho el que presente el escrito de impugnación, tiene que aportar las pruebas, si no las tiene, tiene que señalar dónde están.

Estas tres bases que son la naturaleza jurídica del procedimiento sancionador tienen sustento en tesis y jurisprudencia del TEPJF, que es la instancia máxima especializada que imparte justicia electoral en México; a excepción de las con-

troversias constitucionales o de acción inconstitucional, que las resuelve la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero todo lo demás es el tribunal electoral.

Empezamos con el primer principio, el *ius puniendi*. Esta tesis¹ puede localizarse en la página web del TEPJF.

En este caso del Proceso Especial Sancionador dice que rubro de esta tesis Derecho Administrativo Sancionador Electoral. Le son aplicables los principios del *ius puniendi* desarrollados por el derecho penal².

¹ Las Tesis son fuente de derecho y son criterios que emiten los impartidores de justicia que completan la interpretación de la ley.

²

Tesis XLV/2002. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.- *Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables mutatis mutandis, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del ius puniendi estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son:*

[...] el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura [...]

[...] Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del ius puniendi. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la

Esta tesis señala que el derecho penal fue una de las primeras ramas del derecho y de ahí se desarrollaron ciertos principios, el derecho administrativo fue posterior, por lo tanto algunos principios del derecho penal son extraídos y van a ser aplicados al derecho administrativo sancionador guardando únicamente las circunstancias ilícitas que ponen en duda principios básicos en materia electoral.

La tesis señala que es válido sostener que los principios desarrollados en el derecho penal en cuanto al objetivo preventivo de conductas ilícitas le son aplicables al derecho administrativo sancionador, es decir el *ius punendi*.

El otro principio de derecho administrativo sancionador es la presunción de inocencia, y esto lo señala una jurisprudencia³, desde el año 2013 el TEPJF definió que la presunción de inocencia⁴ se debe observar en los procedimientos sancionadores electorales, porque cualquier persona puede presentar un proce-

imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

³ La jurisprudencia es de observancia obligatoria y es el Tribunal Federal Electoral quien tiene la facultad de emitirla.

⁴

Jurisprudencia 21/2013 PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES.- *El artículo 20, apartado B, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado el dieciocho de junio de dos mil ocho, reconoce expresamente el derecho de presunción de inocencia, consagrada en el derecho comunitario por los artículos 14, apartado 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8, apartado 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumentos ratificados por el Estado Mexicano, en términos del artículo 133 de la Constitución federal, como derecho fundamental, que implica la imposibilidad jurídica de imponer a quienes se les sigue un procedimiento administrativo electoral sancionador, consecuencias previstas para una infracción, cuando no exista prueba que demuestre plenamente su responsabilidad, motivo por el cual, se erige como principio esencial de todo Estado democrático, en tanto su reconocimiento, favorece una adecuada tutela de derechos fundamentales, entre ellos, la libertad, la dignidad humana y el debido proceso [...]*

[...] En atención a los fines que persigue el derecho sancionador electoral, consistentes en establecer un sistema punitivo para inhibir conductas que vulneren los principios rectores en la materia, como la legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad, es inquestionable que el derecho constitucional de presunción de inocencia ha de orientar su instrumentación, en la medida que los procedimientos que se instauran para tal efecto, pueden concluir con la imposición de sanciones que incidan en el ámbito de derechos de los gobernados.

dimiento por lo que el acusado es presunto inocente hasta que se demuestre lo contrario.

El tercer principio referente a la carga de la prueba⁵ es que el juzgador debe resolver con las pruebas que obran en el expediente, en este caso en el Procedimiento Especial Sancionador el actor en el primer escrito que presenta, en escrito de impugnación, deberá agregar las pruebas que ofrece, a menos que sean pruebas supervenientes y que se demuestre que son supervenientes una vez desahogadas las pruebas ante la autoridad electoral, se envía al tribunal para que se realice la valoración de la prueba bajo los principios de la lógica, la sana crítica y la experiencia.

Entonces, la carga de la prueba al cien por ciento corresponde al que acusa, no se puede suplir su deficiencia y las únicas excepciones serían que no tenga en su poder las pruebas pero compruebe que ya las solicitó y no se las han entregado o que no las pueda recabar pero señale quien las tiene.

En materia electoral, las pruebas documentales públicas causan prueba plena, las documentales privadas no generan convicción; también hay pruebas técnicas como grabaciones o audios, sin embargo, las pruebas técnicas deben ser perfeccionadas con otras pruebas y se consideran presunciones; también están otra clase de pruebas, como los recortes periodísticos, que de acuerdo al TEPJF también son sólo presunciones. Existe todo un capítulo en la materia de pruebas en materia electoral.

3. Causales

Ya vistos los tres principios rectores del procedimiento, ahora veremos las causales, es decir cómo inicia, cuáles son las causas por las cuales debemos empezar un Procedimiento Especial Sancionador. Aquí hay dos vertientes, la federal y la local: en el ámbito federal por ejemplo en el estado de Guanajuato, se van a elegir diputados federales, senadores de la república y presidente de la república

5

Jurisprudencia 12/2010 CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE.- *De la interpretación de los artículos 41, base III, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 367 a 369 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que, en el Procedimiento Especial Sancionador, mediante el cual la autoridad administrativa electoral conoce de las infracciones a la obligación de abstenerse de emplear en la propaganda política o electoral que se difunda en radio y televisión, expresiones que denigren a las instituciones, partidos políticos o calumnien a los ciudadanos, la carga de la prueba corresponde al quejoso, ya que es su deber aportarlas desde la presentación de la denuncia, así como identificar aquellas que habrán de requerirse cuando no haya tenido posibilidad de recabarlas; esto con independencia de la facultad investigadora de la autoridad electoral.*

y en el ámbito local, gobernador, diputados locales y ayuntamientos. Si lo que origina el Procedimiento Especial Sancionador es una elección federal, el Procedimiento Especial Sancionador se tiene que presentar al INE para que éste remita a la Sala Regional Especializada del TEPJF; si es una elección de carácter local, conoce el OPLE y turna al Tribunal Estatal Electoral.

Las causales son parecidas en materia federal y local. En lo federal la LEGIPE en el artículo 470 señala las siguientes causales a) Violen lo establecido en la Base III del artículo 41⁶ que contiene lo relativo a radio y televisión o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución⁷ que se refiere a propaganda gubernamental, b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral y, c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña. Esas son las causantes en el Procedimiento Especial Sancionador federal.

A nivel local, dice la LIPEEG en el artículo 370, viole lo establecido en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal de la propaganda gubernamental, 2.- contravengan normas sobre propaganda política o electoral, 3.- actos anticipados de campaña o precampaña.

La primera causa es relativa al uso de espacios de radio y televisión, de acuerdo a las últimas reformas de la constitución es materia federal, y quien administra los tiempos de radio y televisión es el INE. Lo señala el artículo 41

6

Artículo 41 de la Constitución par a los Estados Unidos Mexicanos, fracción III.- Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

Apartado A.- El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales

[...]

Los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

7

Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafo octavo, [...] 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[...]

Constitucional, nadie puede contratar propaganda para partidos políticos que se transmitan en el territorio.

El partido hace el spot, lo pasa al INE y el INE lo tiene que transmitir, si alguien se inconforma tendrá que presentar un Procedimiento Especial Sancionador solicitando como medida cautelar que deje de transmitirse el spot, pero de entrada todo lo que se difunde en radio y televisión es materia federal, por tanto es ante autoridades federales.

La propaganda gubernamental es la que difunden los poderes públicos, órganos autónomos, municipios y cualquier nivel de gobierno y ésta debe ser de acuerdo a lo que establece la Constitución en el artículo 134, institucional, informativa, educativa o de orientación social. Ésta es una línea que puede confundirse fácilmente, por un lado, de acuerdo a la propia Constitución, tienen que rendir cuentas los servidores públicos presentando un informe completo de gestión. Éste es el punto que puede generar confusión, ya que esto no significa que deban dejar de realizar estas obligaciones pero siempre y cuando sea en el ejercicio de la función que están desempeñando y bajo los lineamientos establecidos.

Los elementos a identificar en la propaganda gubernamental de acuerdo al TEPJF son tres, el personal, el objetivo y el temporal; se deben acreditar las tres para que se diga que la propaganda gubernamental es indebida.

El elemento personal se refiere a que sea plenamente identificable el servidor público que está generando esa propaganda; el segundo elemento, referente al contenido del mensaje, obliga a que se analice si éste contiene promoción personalizada, por ejemplo, si es una rendición de cuentas del trabajo que están desempeñando, no hay ninguna sanción y; el tercer elemento, el temporal, resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas.

De acuerdo a la constitución esta propaganda se deberá suspender, ya en el proceso electoral, toda difusión en los medios de comunicación, una vez que inicien las campañas electorales hasta la jornada electoral, pero tampoco se puede caer en el otro extremo de no trabajar para no infringir la norma. Se deben continuar cumpliendo las obligaciones constitucionales y legales, lo único que tienen que suspender es propaganda gubernamental.

El último párrafo del apartado c) del artículo 41 constitucional señala que hay excepciones a la restricción de propaganda gubernamental pues aquellas cam-

pañías relacionadas a educación, salud y protección civil en casos de emergencia no se pueden suspender.

La propaganda electoral está definida en el artículo 242.3 de la LEGIPE como el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas y la plataforma electoral de cada partido político. Es decir la producen los partidos políticos ya en el proceso, se puede permitir una propaganda fuerte siempre y cuando no hagan apología a delitos ya que esto se encuentra prohibido. La finalidad técnica y de acuerdo a la voluntad de los legisladores de la propaganda electoral es que difunda la candidatura y la plataforma política electoral a la que cada candidatura pertenezca.

Otra materia del Procedimiento Especial Sancionador son los actos anticipados de precampaña⁸ y los actos anticipados de campaña. Los de pre campaña son expresiones sobre cualquier modalidad pero que es a partir del inicio del proceso electoral y hasta antes del inicio de precampaña donde haya llamados expresos al voto. Para su actualización se requiere analizar los 3 elementos, el personal, el temporal y el subjetivo. Los actos anticipados de campaña⁹ son aquellos que se realizan cuando aún no inicia la campaña y ya se está anticipando, donde ya haya llamados expresos no al voto al interior del partido si no para la jornada electoral, también se tienen que acreditar los 3 elementos, el personal, el temporal y el subjetivo.

Presentar una denuncia del Procedimiento Especial Sancionador lo puede realizar cualquier persona, salvo que se refiera a propaganda calumniosa, porque en ese caso deberá hacerse a instancia de parte de la persona que se considera vulnerada.

⁸ Artículo 3 de la LGIPE número 1 inciso b) Actos Anticipados de Precampaña: *Las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura;*

⁹ Artículo 3 de la LGIPE número 1 inciso a) Actos Anticipados de Campaña:

Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;

4. Del trámite del Procedimiento Administrativo Sancionador

Se presenta la denuncia ante el INE junto con las pruebas que aportará, el órgano del INE que reciba la queja o denuncia deberá remitirla de inmediato a la UTCE para que la examine junto con las pruebas aportadas.

La UTCE deberá acordar la admisión o desechamiento de la demanda o queja en un plazo no mayor a 24 horas después de su recepción ya que analiza si reúne los requisitos indicados en la ley, si los hechos denunciados no constituyen alguna falta, el denunciante no aporta ninguna prueba o sea evidentemente frívola la demanda se puede desechar o admitir, obviamente el desechamiento puede ser impugnado ante un tribunal electoral.

Si se desecha, se notificará al quejoso en un plazo no mayor a 12 horas.

Si del análisis de las constancias aportadas por el denunciante, se advierte la falta de indicios suficientes para iniciar la investigación, la UTCE debe llevar a cabo una investigación preliminar, debiendo justificar para tal efecto su necesidad y oportunidad.

Admitida la demanda, la UTCE o el vocal correspondiente emplazarán a las partes para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, la cual tendrá lugar dentro de las 48 horas posteriores a la admisión.

Celebrada la audiencia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva deberá turnar de forma inmediata el expediente completo, exponiendo en su caso, las medidas cautelares y demás diligencias que se hayan llevado a cabo, a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, así como un informe circunstanciado.

Las impugnaciones pueden darse sobre tres decisiones, primero, la resolución de la UTCE de desechar la queja o denuncia; segundo, la adopción de las medidas cautelares por el Consejo General del INE; y tercero, la resolución del Procedimiento Especial Sancionador emitida por la Sala Especializada.

En el proceso local el trámite se llevará a cabo ante el Instituto Estatal Electoral quien integra el expediente, remitiendo inmediatamente a la Dirección de Quejas, Denuncias y de Procedimiento Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, para que ésta la examine junto con las pruebas aportadas.

La Dirección de Quejas, Denuncias y de Procedimiento Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva deberá admitir o desechar la denuncia en un plazo no mayor a 24 horas posteriores a su recepción, si se desecha, se notificará al quejoso en un plazo no mayor a 12 horas.

Admitida la denuncia, la Dirección de Quejas, Denuncias y de Procedimiento Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva emplazará al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos,

que tendrá lugar dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión.

Celebrada la audiencia, la Dirección de Quejas, Denuncias y de Procedimiento Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva deberá turnar de forma inmediata el expediente completo, exponiendo en su caso, las medidas cautelares y demás diligencias que se hayan llevado a cabo, al Tribunal Electoral, así como un informe circunstanciado.

Las decisiones del OPLE se pueden impugnar, cuando se deseche la queja o denuncia; en la adopción de las medidas cautelares por el OPLE, mediante el recurso de apelación ante el tribunal estatal electoral y contra la sentencia se realiza mediante el recurso de apelación del tribunal local, y posteriormente procede el Juicio de Revisión Constitucional Electoral ante la Sala Regional del TEPJE.

Con el avance de la tecnología y el apogeo de redes sociales se presentan nuevas situaciones como por ejemplo, si la infracción es en internet quién es la autoridad competente, mediante tesis¹⁰ emitida en el año pasado se señala que en elecciones locales corresponde a las autoridades electorales de la entidad y si es federal corresponderá a las autoridades federales.

El Procedimiento Especial Sancionador en Guanajuato tiene los mismos alcances que el federal:

- a) La sentencia de un Procedimiento Especial Sancionador puede ser declarar la inexistencia de la violación objeto de la queja o denuncia y, en su caso, revocar las medidas cautelares que se hubieren impuesto,

10

Tesis XLIII/2016 COMPETENCIA. EN ELECCIONES LOCALES CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LA ENTIDAD CONOCER DE QUEJAS O DENUNCIAS POR PROPAGANDA EN INTERNET.- *De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, Base III, Apartado D, 116, fracción IV, inciso o) y 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el Instituto Nacional Electoral tiene la facultad de investigar las infracciones relacionadas con la difusión de propaganda en radio y televisión; que las constituciones y leyes locales deben determinar, entre otras, las faltas y las sanciones por violaciones a la normatividad local; y que los servidores públicos tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. Por lo anterior, la competencia para conocer de las violaciones a los principios de equidad e imparcialidad en la contienda por difusión de propaganda en internet se orientará a partir del tipo de elección en que se produzca. En consecuencia, corresponde a la autoridad electoral local sustanciar una queja e investigar sobre la presunta comisión de actos anticipados de campaña y la violación al principio de imparcialidad por la transmisión de propaganda en internet, así como imponer la sanción correspondiente, cuando incida en un proceso electoral local, y no en uno de índole federal.*

EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

b) Imponer las sanciones que resulten procedentes en términos de lo dispuesto en esta Ley.

Es importante saber que los tribunales electorales estatales no son la última instancia, son revisados por el TEPJE, por lo tanto en los tribunales se cuida siempre que la actuación esté soportada con otras sentencias, con tesis y con jurisprudencia, porque puede ser objeto de revisión lo que se emite.

Los casos prácticos del Procedimiento Especial Sancionador están en cualquier época los tiempos son muy cortos. Hay una exigencia de que se imparta la justicia rápida. Antes de la reforma del 2014 era un procedimiento que podía tardar años después de la reforma se le dio celeridad.

LA LUCHA EN POS DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y LA EQUIDAD DE GÉNERO*

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

El principio fundamental de la igualdad ante la ley¹ que se enuncia en nuestra Constitución a través de su primer artículo como una prohibición para llevar a cabo conductas tanto por personas como por autoridades para discriminar a otras, por razones de género o de cualquier otra índole que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades, ha tenido en la mayoría de los países una tortuosa historia que ha forzado incluso a utilizar métodos violentos para vencer la barrera legal y política que ha frenado la igualdad.

De la misma manera, la esclavitud sirvió para denegar la justicia más elemental y los derechos consecuentes de la población afroamericana, por considerarlos en la ley migratoria como extranjeros (provenientes de África en contra de su voluntad, por supuesto) y no nacionales privilegiados [*Dred Scott vs. Sanford* (60 US 393, 1857)].

Otro caso en la actualidad lo constituye la etiqueta de *indocumentado ilegal* asignada a los trabajadores migratorios de México hacia Estados Unidos².

Las mujeres asimismo, de todas las condiciones sociales y étnicas, han tenido que luchar igualmente una increíble gesta para conquistar el elemental derecho al sufragio, como pórtico de los demás derechos fundamentales. Aunque en los orígenes de sus Manifiestos y Proclamas, algunos movimientos feministas se deslindaron de la flagrante discriminación contra los esclavos³, a pesar de con-

* Texto aportado por el autor, de su participación del 30 de noviembre del 2017.

¹ Esta frase que ocupa el frontispicio del edificio de la Suprema Corte en los Estados Unidos, proviene de la resolución judicial *Caldwell vs. Texas* (137 US 692, 1891) escrita por el Ministro Presidente de esa Corte en Melville Fuller en un caso de naturaleza penal, interpretando la Décima Cuarta Enmienda de la Constitución de ese país, respecto al debido proceso legal. Sin embargo, en nuestro país ha tenido un espectro más amplio para cubrir la protección de los derechos fundamentales y no sólo el relativo al debido proceso

² Aunque por supuesto nuestros migrantes no han ejercido violencia para defenderse de las agresiones de particulares y autoridades de los Estados Unidos.

³ Como lo atestigua la “Declaración de Sentimientos y Resoluciones” suscrita el 3 de Agosto de 1848 en la Convención de los Derechos de las Mujeres (Women s Rights Convention) en Seneca Falls, Nueva York, promovida por Lucretia Mott y Elizabeth Cady Stanton el 19 y 20

tar con el abierto y decidido apoyo de Frederick Douglass, un conspicuo abolicionista que había logrado su emancipación gracias a que había huido como esclavo fugitivo en 1838.

En esta histórica declaración, Mott y Stanton señalan como agravios los de no permitir a las mujeres el derecho al sufragio, obligándolas a cumplir leyes en las que no habían participado en su formación⁴, quejándose, aimismo (sic), de la aplicación del principio del *Common Law* que sometía a la mujer casada a una *muerte civil*, pues no le reconocía capacidad jurídica.

Stanton conoció en 1851 a Susan Brownell Anthony. Anthony había sufrido vejaciones al prohibírsele dirigirse a la audiencia de la Conferencia sobre la Templanza, por la condición de ser mujer. Ella dilucidó que la condición de las mujeres se debía al desconocimiento de sus derechos políticos por parte del Estado. En Syracuse, Nueva York, durante la Primera Convención de los Derechos de las Mujeres, celebrada en 1852, todas las congresistas enfatizaron que la solución a los problemas de las mujeres estaría en el reconocimiento de su derecho al sufragio, pero que la Constitución de Nueva York de la época (1846) determinaba que este derecho sólo se reconocía hacia los hombres (blancos)⁵.

No obstante, Anthony se registró y votó el 5 de noviembre de 1872 ante la mesa electoral, ubicada en una barbería en la ciudad de Rochester en el norte

de julio del mismo año. En la Convención se discutió la aplicación del Artículo II, fracción I, de la Constitución de Nueva York de 1846 que negaba el acceso de derechos políticos a las mujeres, ya que dicho texto sólo reconocía el sufragio a los hombres, pero sólo a los hombres blancos, limitando su ejercicio a los afroamericanos que tuvieran un patrimonio suficiente. Esta declaración no para en mientes sobre la discriminación racial, sino que concluye: *That the equality of human rights results necessarily from the fact of the identity of the race in capabilities or responsibilities. La Declaración concluye: La historia de la Humanidad es una historia de agravios y usurpaciones por parte de los hombres hacia las mujeres, que tienen como objetivo directo el establecimiento de una tiranía absoluta de los hombres sobre las mujeres.* No obstante, las Convenciones y reuniones a nivel regional y estatal desde 1840 en Seneca Falls, Rochester, Ohio y Massachussets, donde se emitieron las primeras Declaraciones a favor del derecho al sufragio, se unieron las causas anti-esclavistas

⁴ Esta queja resulta interesante, pues preconiza el concepto clásico de la jurisprudencia de los Estados Unidos desarrollada en el siglo XX de *discrete and insular minority*, derivada de la nota 4 del precedente *United States vs. Carolene Products Company* (304 US 144, 1938) formulada por el Ministro Harlan Stone, que precisamente presume que las leyes en las cuales se ha discriminado la representación política de una minoría, debe ser aplicada e interpretada de manera estricta, para evitar perjuicio a sus derechos fundamentales. En el juicio penal contra la feminista Susan B. Anthony, ella argumentó en su deposición final del 19 de junio de 1873 que al condenarla por haber votado en las elecciones para diputados, se habían pisoteado los principios del gobierno republicano, utilizando leyes aprobadas por hombres y negándole el elemental derecho a un juicio decidido por un jurado, integrado por pares, como lo demanda todo debido proceso.

⁵ Dicha Constitución prescribía: Artículo II, Párrafo I: *Todo ciudadano varón de 21 años de edad, que haya sido ciudadano por lo menos diez días y residente en el Estado por un año an-*

del Estado de Nueva York, la acompañaron catorce mujeres más que, desafiantes, se presentaron en el Primer Distrito de la Octava Circunscripción Electoral.

Los integrantes de la mesa objetaron su género femenino, pero durante una hora Anthony los convenció de que la registraran para votar, ya que era una ciudadana de los Estados Unidos que cumplía con los requisitos de residencia. El principio constitucional en el que se basó para su petición era la presunción de que todas las personas nacidas en el territorio de los Estados Unidos son ciudadanos y tienen derecho a disfrutar de los privilegios que con ello se confieren, además de que recientemente se había adoptado la Enmienda XV a la Constitución de Estados Unidos el 3 de febrero de 1870:

El derecho de los ciudadanos para votar no podrá ser negado o limitado por los Estados Unidos o por cualquier Estado con base en su raza, color o condición previa de servidumbre.

Los miembros de la junta examinadora que autorizaba o no el registro de votantes escucharon la articulada defensa de Susan Anthony, basada en la IX Enmienda, argumentada en que el derecho a votar no estaba restringido en la Constitución hacia las mujeres y, por lo tanto, las autoridades no podían aplicarlo sólo a los hombres, a pesar de que la legislación secundaria lo hiciera, ya que debía considerarse como un derecho *retenido por todo el pueblo*, incluyendo las mujeres. Con mayor razón, su fundamento legal estaba en la célebre Enmienda XIV, recién aprobada el 9 de julio de 1868:

Párrafo 1.- Toda persona nacida o naturalizada en los Estados Unidos y sujeta a la jurisdicción de ella, es ciudadana de la misma y de los Estados donde residan. Ningún Estado debe aprobar o implementar ninguna ley que restrinja los privilegios e inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos, ni tampoco ningún Estado podrá privar a ninguna persona de su vida, libertad o propiedad sin el debido proceso legal, ni negarle a ninguna persona la protección equitativa de las leyes en su jurisdicción.

Con esta espectacular disertación, el supervisor E. T. Marsh y Daniel Warner aceptaron que se registraran las sufragistas y pudieran así votar el 5 de noviembre de 1872 en una bodega del West End. Pero Sylvester Lewis quien fue un observador de estos acontecimientos, denunció a Anthony con base en haber emitido un sufragio ilegal, prohibido por la ley federal conocida de diversas maneras, como la Ley de Derechos Civiles de 1870.

Las elecciones de 1872 tenían como intención renovar al Congreso de Estados Unidos, en plena etapa de Reconstrucción, obligando a los Estados evitar la discriminación de votantes, como consecuencia de una condición de servidumbre,

terior a la elección, y cuatro meses de residencia en el condado correspondiente, podrá votar en el distrito de su residencia, y en ningún otro (...)

especialmente para la población africana de ese país. La ley en cuestión, en su artículo 19 prescribía:

En cualquier elección para diputado, cualquier persona que intencionalmente vote en nombre de otro elector, o vote doblemente, o defraude con su voto o interfiera en el proceso electoral para evitar el sufragio, de manera consciente y voluntaria, cometerá un delito perseguible ante los tribunales federales y se le impondrá una multa de cien dólares o detención máxima de tres años, además del pago de las costas judiciales.

Con base en esta denuncia, el 18 de noviembre de 1872 un agente de policía se presentó en la casa de Susan Anthony por orden del Comisionado o jefe de policía, William Storrs.

La defensa en el juicio contra Anthony se basó no sólo en el fundamento constitucional antes referido, sino en que su conducta no acreditaba el extremo de la Ley de 1870, supuestamente infringida, pues ella no actuó de manera maliciosa para defraudar el proceso electoral, sino convencida de su derecho constitucional de igualdad como ciudadana para votar en las elecciones. Su abogado Henry Selden argumentó de esta manera en la audiencia verificada el 23 de diciembre de 1872 y demostró que su intención a votar no había presentado ninguna ilicitud (*corrupt intention*).

Para perjudicar la causa presentada por la sufragista, el proceso político contaminó el juicio por la intervención del diputado John Bingham y el senador Matthew Carpenter en 1872, quienes declararon que la Ley de 1870 había dejado intacta la facultad de los Estados para regular a sus propios electores, por lo que Nueva York podía restringir el sufragio a las mujeres.

La primera instancia que resolvió contrario a las sufragistas fue apelada por vía de *habeas corpus* ante un juez de distrito el 24 de enero de 1873. La decisión también contraria obligó a Susan Anthony a pagar una fianza de mil dólares para continuar su proceso. Mientras tanto, hizo campaña a favor de su movimiento durante los meses de marzo y abril de 1873 en 27 pueblos del condado Monroe de Nueva York, haciendo la pregunta a la población si era constitucional convertir el ejercicio de un derecho político en delito. La última instancia la conoció un Tribunal de Circuito presidida por el Ministro Ward Hunt.

La resolución fue también en contra, aunque la argumentación fue claramente agresiva contra la injusticia que se cometía. En una intervención de Anthony manifestó que se estaba vilipendiando el derecho más fundamental del gobierno republicano, como lo es el de participar en su formación y poder votar. Al hacerlo, se le aplicaba leyes aprobadas sólo por hombres, sin ningún interés o perspectiva de género, pero además se le juzgaba sin cuidar de las garantías

esenciales del proceso al negarle un juicio por jurado por argucias procedimentales.

Aunque el juicio de Susan Anthony no le fue favorable, finalmente el Presidente Ulysses Grant indultó a las partes involucradas y no se embargó ningún bien de Anthony para pagar las multas el 3 de marzo y el 14 de julio de 1873⁶.

El movimiento feminista inició en 1876 con una propuesta para enmendar la Constitución de los Estados Unidos, buscando así cambiar el marco jurídico de la discriminación contra las mujeres. Esta vía política ya había sido ensayada con éxito en los Estados: buscar la equidad política de género a través de reformas legislativas y constitucionales⁷. Finalmente, el 18 de agosto de 1920 se logró la aprobación de la Enmienda XIX, estableciendo en la Constitución el derecho de los ciudadanos a votar, prohibiendo cualquier limitación en razón del sexo al respecto. La Gran Bretaña también observó diversos movimientos feministas que lucharon por la obtención del sufragio, lográndolo antes que los Estados Unidos, gracias a la labor de lideresas como Emmeline Pankhurst, Millicent Fawcett, Sylvia Pankhurst. Su táctica fue en ocasiones violenta y directa⁸, que fueron suspendidas por la Primera Guerra Mundial.

Las mujeres británicas demostraron su igualdad al tomar los trabajos productivos que los hombres tenían que abandonar para la defensa de su país en la Guerra Mundial y, con la acción muy moderada del Primer Ministro Lloyd George, se aprobó en 1918 la Ley sobre Representación del Pueblo, para permitir el sufragio de mujeres de 30 años de edad, lo cual se modificó en 1928 para reducir la edad a 21 años.

En contraste, el movimiento feminista en México comenzó de manera más sutil, poética y filosófica, no violenta. La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, expedida en la Francia Revolucionaria, determinaba en su artículo 60⁹. que al ser la ley expresión de la voluntad general, ésta tenía que comprender a toda persona. Este principio animó al constitucionalismo mexi-

⁶ Un completo recuento del juicio de Susan Anthony se lee en el libro de Ann D. Gordon. *The trial of Susan Anthony*. Federal Judicial Center. 2005.

⁷ En 1869, el Territorio de Wyoming reguló por primera vez la equidad de géneros en el sufragio y en 1887, el Estado de Kansas permitió el voto femenino en elecciones municipales.

⁸ El Movimiento Feminista hizo explotar una bomba cerca de la casa de Lloyd George y del Club de Golf Walton Heath en febrero de 1913 y, en junio de ese año, Emily Davison se interpuso en el curso de una carrera de caballos en Derby, donde se encontraba el Rey, muriendo en el intento de hacer patente su protesta.

⁹

La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de concurrir personalmente o, a través de sus representantes, a su formación. Ésta debe ser la misma para todos, sea que proteja o que sancione. Siendo iguales todos los ciudadanos ante ella, son igualmente dignos de ocupar todas las dignidades, lugares y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos.

cano desde sus orígenes, con La Constitución de Apatzingán (1814), en sus artículos 18 y 19, que determinó que la ley al ser la expresión de la voluntad general, ésta debería ser igual para todos.

Laureana Wright González de Kleinhans (1846-1896) escribió y dirigió publicaciones para educar y convencer a la audiencia mexicana de la superación e igualdad de la mujer. Presentó sus artículos en *Las violetas de Anáhuac* (1888) o en *La emancipación de la mujer por medio del estudio* (1891), entre otros escritos, con perspectiva filosófica y literaria, lejos del discurso político, convencida de la igualdad intelectual del hombre y la mujer¹⁰ y promoviendo el sufragio femenino no como una emanación de la ciudadanía, ni de la raza, sino como una derivación de la igualdad esencial de los géneros y de su igual capacidad.

Llegaba incluso la mujer mexicana a retar al sistema, presentándose como candidatas en elecciones municipales, aunque sabiendo que la interpretación del marco legal les era adverso, como sucedió con la candidatura de María del Refugio García para la presidencia municipal de Uruapan. No obstante que ganó estas elecciones en 1937, su descalificación y falta de reconocimiento como candidata fue protestada con una huelga de hambre por once días ante la residencia oficial de Los Pinos en agosto de ese año.

Como reacción a ese acto de protesta personalísimo, el Presidente Lázaro Cárdenas envió un proyecto de reforma constitucional al artículo 34, para hacer explícito el derecho al sufragio a todos los ciudadanos, tanto hombres como mujeres, tal como sucedió, finalmente con la reforma constitucional del 17 de octubre de 1953, cuando la reforma determinó la verdad de Perogrullo de que son ciudadanos los *varones y mujeres*. Compárese esta afirmación con la contenida en los artículos 34 desde la Constitución de 1857, reiterada en 1917 en su texto original, de que son ciudadanos *todos* los que teniendo la calidad de mexicanos [...]. Resulta obvio que el término *todos* incluye a todo el género humano.

Esta redacción genérica era suficiente para no excluir el voto femenino de las elecciones, pero la legislación secundaria se interpuso para no hacer efectivo este derecho fundamental no prohibido en la Constitución. Tal como había sucedido en el caso de Susan B. Anthony anteriormente referido en los Estados Unidos. En nuestro caso, fue la Ley de Elecciones de 1918, en cuyo artículo 37 se determinaba:

Son electores y, por lo tanto, tienen derecho a ser inscritos en las listas de censo electoral de la sección de su domicilio respectivo, todos los mexicanos varones mayores de diez y ocho años, si son casados, y de veintiuno si no lo

¹⁰ RAMÍREZ, Cristina (2008), *La hija del Anáhuac: The Rhetoric of Laureana Wright de Kleinhans*. University of Arizona.

LA LUCHA EN POS DE LOS DERECHOS POLITICOS Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

son que esté en el goce de sus derechos políticos e inscritos sus nombres en los registros de la municipalidad de su domicilio.

Ante esta situación, lo pertinente hubiera sido no reformar la Constitución como se hizo en 1947 para las elecciones municipales, y en 1953 para todas las demás elecciones, arrojando todo el precio político y el mecanismo del Poder Revisor de la Constitución¹¹; sino que hubiera bastado el proceso jurisdiccional para declarar la inaplicación de las leyes que limitaban el derecho a votar y ser votada a las mujeres, por inconstitucionales. Nosotros observamos que en el caso de México se siguió, en consecuencia, el modelo político de la Gran Bretaña pero sin violencia, y no el de Estados Unidos a través del proceso judicial.

De la misma manera, acorde con aquél modelo, tuvimos que concentrarnos en una figura política para lograr el reconocimiento del sufragio de las mujeres, pues en nuestro caso, apelamos a candidatos y Presidentes por lo menos desde Lázaro Cárdenas, Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines, para que desde su campaña política se comprometieran a reformar la ley y la propia Constitución para reconocer el derecho que por simple justicia les correspondía a las mujeres. Por lo tanto, una sentencia declarando inconstitucionales las leyes hubiera sido suficiente. Actualmente, el Tribunal Electoral en todos los ámbitos ha tomado con responsabilidad ejercer el control constitucional de las leyes electorales para implementar la igualdad de género, a través de la democracia paritaria.

De los 127.5 millones de habitantes en México (2016) la mayoría de la población es femenina, siguiendo la tendencia mundial. Por ello, el no reconocimiento del sufragio femenino no se refiere a un problema de esa *minoría*, que es desde hace 35 años, la mayoría de los mexicanos, sino que fue un problema de diseño legislativo y de instituciones, donde la población masculina discriminó al género y evitó su emancipación política.

Ha sido la interpretación judicial de las normas electorales la que en los últimos veinte años ha definido los alcances del derecho político de las mujeres y evitado la discriminación contenida en leyes y políticas. La participación de la mujer en los asuntos públicos del país no se resuelve juzgando sencillamente de manera igualitaria al hombre y a la mujer. La igualdad lisa y llana ha provocado

¹¹ En 1953, la discriminación de las mujeres en cuanto a sus derechos políticos hubiera fenecido de cualquier manera, ya que en ese mismo año, se había suscrito la Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer suscrito el 31 de marzo de 1953, la cual comenzó a regir el 7 de julio de 1954. México suscribió esta Convención el mismo día de su aprobación, pero señaló que no depositaría su instrumento de ratificación hasta que se aprobara la reforma constitucional al artículo 34 constitucional que en ese momento se estaba discutiendo en el Congreso. En octubre de 1953 se aprobó dicha reforma constitucional pero no fue sino hasta el 23 de marzo de 1981 que México depositó su instrumento de ratificación. Esta dilación de casi tres décadas es inexplicable.

en el ejercicio de los derechos humanos prácticas discriminatorias, permitiendo al final desigualdades.

Un ejemplo al respecto lo ilustra el precedente de los Estados Unidos *Plessy vs. Ferguson* (163 US 537, 1896) que prolongó la discriminación racial, a pesar de la vigencia de la Enmienda XIV, bajo el lema de *separados, pero iguales*. Este precedente fundó en otros países el infausto régimen del *Apartheid*, con una aparente igualdad en los servicios y tratamiento, pero con una diferenciación que implica discriminación.

Cuando un régimen se funda en la igualdad formal, es pertinente recordar otro precedente ya citado en este ensayo, contenido en la nota a pie de página número 4 del caso *Carolene Products* decidido en 1938, cuyo texto se puede traducir de la siguiente manera:

En los países hay minoría insulares, pequeñas y discretas, que no han tenido la igualdad de participación (política) y que, por lo tanto, no se les ha escuchado su voz en los procesos legislativos, no se les escucha su voz en las votaciones, no se les escucha en la elaboración de las instituciones; pero esas minorías insulares y discretas son las más importantes para lograr una democracia. La democracia no es la voluntad de las mayorías. La democracia es el respeto de las minorías insulares y discretas. Aquéllas que no se han hecho sentir, oír y que, por supuesto, las instituciones no se han configurado de acuerdo a sus intereses¹².

Las mujeres que son ahora mayoría de la población, fueron tratadas de manera discriminatoria desde los orígenes de nuestra sociedad, por lo que fueron tratadas como las minorías *insulares, pequeñas y discretas* que describe la nota 4, cuyo progreso y participación política fue impedida a través de leyes, políticas y prejuicios; por lo tanto, para subsanar y equilibrar esa desigualdad, el Derecho Mexicano estableció mecanismos de compensación desde la Constitución de 1917 para las clases desvalidas como los trabajadores, estableciendo el concepto de derecho social, que introduce una igualdad sustantiva a través de medidas protectoras para que las personas, que han sufrido agravios en sus derechos por tratos inequitativos tengan, por disposición de la ley, tratamientos preferenciales que permitan equilibrar su participación.

Las acciones afirmativas han sido estas medidas preferenciales que se aplican a grupos vulnerables que han sido, como las mujeres, excluidas en cuanto a su participación en los asuntos públicos del país (INE/CG63/2016). Como hemos visto, las leyes mexicanas evitaban que las mujeres pudieran hacer campaña y presentarse en elecciones, desde el gobierno local hasta el federal, y cuando po-

¹² *United States vs. Carolene Products Co.* (304 US 152,1938)

cas se atrevían a presentarse no les era reconocido su resultado, porque la ley se los impedía, sin ningún fundamento en la Constitución.

Con la reforma constitucional del 11 de junio de 2011 al artículo primero de la Constitución se explicitó la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, entre los cuales están sin duda, los derechos políticos, de acuerdo con los principios de universalidad (extensiva a todos los géneros) y progresividad (de la manera más favorable), entre otros.

De la misma manera, el artículo 41, base primera, segundo párrafo, de la Constitución Federal ha sido reformado el 10 de febrero de 2014, para establecer no sólo las cuotas de género que hasta la fecha operaban en la legislación electoral secundaria, sino la *paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales*.

La jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal ha complementado esta disposición constitucional mediante las tesis 6, 7 y 11/2015, las cuales han extendido la paridad de género a todos los puestos de elección popular, no sólo de legisladores, sino también para los ayuntamientos, entendiendo estas medidas como acciones afirmativas que pretenden compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación para que la mujer alcance un nivel de representación política o un nivel de participación equilibrada en el ámbito electoral.

El siguiente desarrollo progresivo, como lo mandata la Constitución, lo explica la sentencia pronunciada en el SUP-REC 46/2015¹³, que se inserta como precedente de la jurisprudencia 7/2015, en los siguientes términos para ampliar los beneficios de la paridad de candidatos en el ámbito municipal:

De manera concluyente la Sala Regional sostuvo:

[...] la aplicación del criterio horizontal en la postulación de candidatos a integrantes de los treinta y tres ayuntamientos del Estado de Morelos, al obligar a los institutos políticos a generar las condiciones necesarias para registrar a candidatos a Presidentes municipales lo más cercano posible al cincuenta por ciento de cada uno de los géneros; es decir, dieciséis hombre y diecisiete mujeres, o diecisiete hombres y dieciséis mujeres, es congruente con el principio de paridad de género que le es aplicable¹⁴.

Ello en virtud de la progresividad que debe mantenerse en la paridad de las candidaturas a todos los puestos en el ámbito municipal, considerando que los municipios, en su conjunto, son la base de la organización política y administrativa, de acuerdo al artículo 115 constitucional. Así como la paridad se aplica al

¹³ Criterio igualmente sostenido en las resoluciones SUP-REC 85 y 90/2015 del mismo Tribunal.

¹⁴ La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016. Tomo 5. Género. TEPJF.

Poder Legislativo en su conjunto, también debe aplicarse a los municipios de un Estado que no son entidades independientes o individuales donde la paridad de los derechos políticos opere sólo para la integración vertical de sus autoridades.

Para lograr la paridad sustantiva de género no sólo debe salvaguardarse en un solo cuerpo edilicio, sino en la totalidad de los municipios que integran la base política de una entidad federativa, pues ellos configuran en su conjunto el poder revisor de la constitucionalidad estatal, desempeñando diversas funciones de gobierno estatal, así como constituyen el ámbito de gobierno más próximo a la población y ciudadanía de un Estado. De esta manera, si sólo se considerara la paridad vertical de un municipio aislado, sería inútil el principio constitucional de paridad de género. La Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han detectado que es en el ámbito municipal donde las mujeres resienten mayor discriminación, pues el porcentaje de mujeres que ocupan presidencias municipales es muy bajo¹⁵.

Lo anterior nos permite observar que lograr la paridad sustantiva de género debe ser considerada en su integralidad. La labor jurisdiccional electoral ha descartado varias tácticas de igualdad formal de género. Por ello, es importante enfatizar, al final del presente ensayo, que el avance de los derechos políticos no se logra sólo a través de reformas constitucionales o legales o, en su caso, políticas; sino que también de manera importante, jurisdiccional.

En este aspecto, el poder judicial asume un papel muy importante en el reconocimiento y expansión de los derechos humanos, de conformidad al artículo primero de la Constitución Federal. La interpretación judicial permite, en este tema, aseverar que para que exista la protección de la paridad sustantiva de género, en su vertiente horizontal, no se requiere ni que esté en la Constitución expresamente el principio para todos los municipios, ni en las leyes electorales de cada uno de los Estados, según se reconoció en la sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 36/2015 resuelta por la Suprema Corte de Justicia¹⁶.

La postulación paritaria de candidaturas está encaminada a generar de manera efectiva el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros. En auténticas condiciones de igualdad (Jurisprudencia 6/2015. PARIDAD DE GÉNERO.

¹⁵ Se estimó entre el 6% y el 10% de esas posiciones en la resolución SG-JDC 43/2015. González Oropeza, Manuel y Gudiño Cicero, Carlos Antonio (2015), "Evolución de la paridad de género y la necesidad de una verdadera equidad. Los alcances de su sentido vertical y horizontal", en: *Democracia Política Electoral. Balance y Desafíos*, José René Oliveros Campos (coord.), Editorial Porrúa, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, p. 31.

¹⁶ Precedida por la Opinión número 5/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Debe observarse en la postulación de candidaturas para la integración de órganos de representación popular federales, estatales y municipales).

La paridad sustantiva no es compatible con estrategias de registro de candidatos de un género como candidato propietario y de otro como suplente, para que al final de la elección un género prevalezca sobre otro, evitando que las mujeres alcancen la posición política para la cual se registraron. La jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Jurisprudencias 16/2012, 3/2015, 6/2015, 7/2015, 11/2015 y SUP-RAP 134/2015) influyó en las reformas legales a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a través de su artículo 233, números 2 y 4

Tampoco es compatible con el registro de candidatas mujeres de representación proporcional al final de las listas de tal manera que sólo nominalmente estén ocupando una cuota o porcentaje, sin acceso efectivo a los cargos de elección.

Tal como lo prevé la Ley General de Partidos Políticos, tampoco es compatible con la paridad sustantiva, el registro predominante de candidatas mujeres en los distritos de baja votación para el partido político en cuestión, pues la paridad tiene como objetivo que las candidatas alcancen el nivel de participación equilibrada en los puestos de elección pública.

Referencias Bibliográficas

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y GUDIÑO CICERO, Carlos Antonio (2015), “Evolución de la paridad de género y la necesidad de una verdadera equidad. Los alcances de su sentido vertical y horizontal”, en: *Democracia Política Electoral. Balance y Desafíos*, José René Olivos Campos (coord.), Porrúa, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

GORDON, Ann D. (2005), *The trial of Susan Anthony*, Federal Judicial Center.

RAMÍREZ, Cristina (2008), *La hija del Anáhuac: The Rhetoric of Laureana Wright de Klainhan*, University of Arizona.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (2016), *La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016*. Tomo 5, TEPJF.

Resoluciones judiciales y jurisprudencia

Caldwell vs. Texas (137 US 692, 1891)

Plessy vs. Ferguson (163 US 537, 1896)

United States vs. Carolene Products Company (304 US 144, 1938)

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, jurisprudencia 3/2015

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, jurisprudencia 6/2015

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, jurisprudencia 7/2015

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, jurisprudencia 11/2015

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, jurisprudencia 16/2012

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia SUP-RAP
134/2015

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia SUP-REC
85/2015

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia SUP-REC
90/2015

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia SUP-JDC
43/2015

Suprema Corte de Justicia de la Nación, sentencia de acción de inconstitucionalidad 36/2015

Tratados y convenciones

Naciones Unidas, *Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer*, Nueva York, 1953.

LOS DERECHOS POLÍTICOS Y EL CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD*

GUMESINDO GARCÍA MORELOS

Glosario:

JDC: *Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano*

PRD: *Partido de la Revolución Democrática*

DESCA: *Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales*

Este tema aborda la aplicación judicial para invocar en casos determinados los derechos humanos dentro de la materia electoral, acerca de cómo se resguardan, bajo que parámetros y principios constitucionales y del derecho internacional, por ejemplo, un alumno que considere lesionada su libertad de expresión, ¿qué podría considerar en el marco de los derechos políticos y cómo puede tocar la puerta de un órgano jurisdiccional?

Es importante conocer algunos estándares de protección de derechos humanos del ámbito internacional, del sistema universal de protección de derechos humanos, del sistema interamericano; por ejemplo, conocer que ha dicho la Comisión Interamericana, que ha dicho la Corte Interamericana, que dice el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas que vigila el pacto de derechos civiles y políticos y porqué es posible utilizar estándares como de la Corte Africana de Derechos Humanos, de la Corte Europea de Derechos Humanos.

Esto es una práctica del litigio constitucional que ha sido posible a través de prácticas del derecho internacional, donde hay países que empiezan a recibir y aplicar -aun cuando no es vinculante- la jurisprudencia de la Corte Europea y la Corte Africana de Derecho Humanos, empiezan a utilizarse como criterios orientadores, de ahí que este bagaje introductorio sea muy importante para poder entender bajo que plano procesal los ciudadanos de nuestro país pueden acudir a los tribunales electorales de los estados en una fase de impugnación hasta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

* Versión estenográfica de la conferencia magistral impartida el 25 de enero del 2018.

se debe tener una visión desde el control judicial de los tribunales, cómo pueden argumentarse los derechos políticos.

Iniciaremos señalando que los derechos políticos electorales son derechos humanos. Esta precisión podría resultar intrascendente pero durante muchas décadas, más de 150 años, los derechos políticos electores no era posible judicializarlos en los tribunales, el único mecanismo que estuvo vigente hasta 1996 en cuanto a mecanismo de derechos humanos era el Juicio de Amparo, instrumento único para salvaguardar los derechos y libertades de los ciudadanos y los derechos políticos, la magistratura federal que conocía el amparo consideraba que estaban excluidos del campo de protección de Juicio de Amparo y por lo tanto quedaban en indefensión, las personas no tenían un mecanismo para cuestionar decisiones que afectaran este tipo de derechos y otro argumento es que no se encontraban estos derechos y libertades dentro de la parte dogmática de la Constitución, cosa que se superó y se fueron introduciendo mecanismos de protección.

Hay una reforma muy importante en 1996 al artículo 99 de la Constitución Mexicana y se ingresa un sistema judicial de protección a los derechos políticos electorales, uno de ellos el Juicio para la Protección para los Derechos Político Electorales para el Ciudadano, no solo los partidos políticos podían tocar la puerta de los tribunales y argumentar violaciones a diversos derechos constitucionales.

No crean que el tema político electoral sólo es cuestión de partidos, involucra aspectos importantes: desde la privacidad, la imagen, la libertad de expresión, el debate, la libertad de reunión, la presunción de inocencia en los procedimientos administrativos sancionadores. Hay una gran variedad de personas que pueden ejercitar los derechos políticos electorales, no solamente están vinculados a militantes de partidos políticos

En la reforma de 1996 al artículo 99 en su fracción quinta surge el JDC (Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales), instrumento judicial que podemos equiparar con un Juicio de Amparo en materia electoral, antes no había mecanismos para proteger estos derechos, inclusive la propia Constitución Mexicana en materia de amparo en el artículo 107 establece de manera expresa la improcedencia constitucional del Juicio de Amparo respecto a las decisiones electorales, si alguien inicia una lectura de la procedencia constitucional de nuestro Juicio de Amparo pensará que no hay mecanismos, pero tenemos que considerar que el artículo 99 de nuestra Constitución estable un sistema de mecanismos entre ellos el que ya precisamos.

Paulatinamente se fue ensanchando la competencia de los Tribunales Electorales de los Estados que no conocían de estos mecanismos y hoy prácticamente en toda la legislación electoral de nuestro país, en las entidades federativas, exis-

te la regulación del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, esta es la garantía.

Respecto a los tratados internacionales, a raíz de la reforma constitucional del 6 y 10 de junio del 2011, incorporan los tratados a la Constitución de manera expresa y se reconocen como una fuente directa de derechos humanos, pero esta fuente de los tratados internacionales incluye no solamente el texto, los artículos, un tratado también cuenta con un preámbulo cuyo contenido es judicializable.

El artículo 31 de la Convención de Viena sobre los tratados establece de manera puntual la forma cómo deben interpretarse los tratados internacionales entre ellos en materia de derechos humanos, y dice entre otras cosas que debe utilizarse el contexto que contiene un preámbulo de tratado internacional. Un par de ejemplos son los preámbulos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

También es posible reclamar judicialmente la protección de estos preámbulos y tenemos una propuesta teórica, en varios sistemas democráticos constitucionales se han incorporado cláusulas de derechos humanos que se consideran cláusulas abiertas, es decir, el individuo puede reclamar ante los tribunales cualquier derecho humano que no se encuentre reconocido expresamente o explícitamente en el texto constitucional o en los tratados internacionales en materia de los derechos humanos. Cualquier derecho humano que no tenga una configuración a nivel constitucional o a nivel convencional lo pueden reclamar vía judicial.

Dentro de las cuestiones de esta reforma, es también un método de interpretación de la norma de los derechos humanos en el artículo primero párrafo tercero las obligaciones que le imponen de manera expresa a las autoridades de cualquier nivel, todas las autoridades quedan sujetas a los derechos humanos.

Este artículo parecería muy claro para señalar que la Constitución y los tratados internacionales tenían la misma jerarquía, fue sorpresa cuando presentamos la denuncia de contradicción de tesis de la que teníamos elementos desde el 12 de julio del 2009 de un Tribunal Colegiado de Circuito, sobre el estudio de un caso de detención de estudiantes de la Universidad Michoacana en el contencioso administrativo el cual sirvió de antecedente para los magistrados en el 2008 que se negaron a aplicar el control de convencionalidad.

En el 2008, mucho antes de la reforma, los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa desecharon las 2 demandas para reclamar la nulidad de las detenciones de estudiantes porque consideraron que no existía el control difuso de constitucionalidad debido a que estaba frenado por una jurisprudencia por reiteración de criterios del pleno de la suprema corte, que decía que el tema de la aplicación de las normas constitucionales y la confrontación con la norma

secundaria de una entidad federativa no la pueden hacer los jueces ordinarios, inclusive sobre este punto de la evolución del poder de tribunales electorales en particular el Poder Judicial de la Federación, la corte determinó que no podían hacer control difuso, que era una potestad única del Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo, luego vino una adición, en noviembre del 2007, al artículo 99 y de manera expresa, a los tribunales electorales del Poder Judicial de la Federación, se les permitió hacer el control difuso de constitucionalidad, pero con la condición de que tenían que hacer del conocimiento al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación si habían inaplicado normas generales por considerarlas contraria a la Constitución, tenían que remitir el criterio al pleno de la corte y la corte establecer cual debe de prevalecer, realmente la corte es la que decide cuál de sus propios criterios deben prevalecer.

Presentamos una tarea de impugnación contra la resolución del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán que decía que no tenía obligación de aplicar tratados internacionales, ni la jurisprudencia, llegamos a la sede de la jurisdicción constitucional federal vía amparo, un Tribunal Colegiado Primero en Materia Administrativa de Trabajo concede el amparo con mayoría de votos y es relevante porque no existía en nuestro país hasta ese momento un tema de control difuso, lo que planteábamos en sede del contenciosos administrativo era un control difuso, es decir, todos los tribunales del país tienen el poder dentro de un proceso concreto de examinar y confrontar si normas de derechos humanos se contravienen con una resolución, un acto administrativo o por una norma general que se aplica.

Ese es el control difuso y el poder que tiene solamente es inaplicar, sin hacer una declaración de inconstitucionalidad, y no protegen al individuo contra una futura aplicación únicamente para ese caso concreto, a diferencia de la sentencia de amparo contra leyes, a través del amparo indirecto, donde los efectos de la concesión contra una ley que viola derechos humanos son proteger al individuo contra la aplicación presente, es aplicar y anular todos los efectos jurídicos que se derivaron de la aplicación de la norma impugnada y el segundo efecto de la sentencia de inconstitucionalidad en amparo contra leyes es la protección contra una aplicación futura, la sentencia como cosa juzgada determina la exclusión de la esfera jurídica del quejoso quiere decir que si en 5 años o en 20 años la ley sigue vigente y hubiera un acto de aplicación futura, esa aplicación no impondría una carga jurídica al quejoso que obtuvo la sentencia de amparo, solo tendría que ir a presentar un incidente de repetición actos reclamados contra cualquier autoridad, aunque no la hayan demandado como autoridad responsable cualquier autoridad está obligada a cumplir las ejecutorias, esta es una técnica muy importante, en materia electoral se lleva a cabo con la declaración de una sentencia, vinculando autoridades que no fueron demandadas en el litigio,

sin embargo por los efectos de cosa juzgada debe vincularse a otras autoridades distintas pero que tiene la obligación de cumplir con la sentencia.

Esto es un panorama de lo que es el control judicial, es una confrontación que hacen los jueces de actos y resoluciones a la luz de un parámetro, que son los derechos humanos; confrontan y si consideran que hay violación, anulan y depende de la vía procesal, juicios de amparo o juicios para la protección de los derechos políticos electorales, tendremos los efectos.

La constitución y el famoso parámetro de regularidad de los derechos humanos, por decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sido la vía de interpretar la reforma del 2011 en materia de los derechos humanos, puntualmente fue el artículo primero porque es el eje principal, incluso en materia electoral se tiene que observar, en cualquier ámbito jurisdiccional las directrices del artículo primero constitucional son aplicables.

La jurisprudencia por interpretación de la Suprema Corte De Justicia de la Nación, en esta denuncia que hicimos, estableció la obligación de que la jurisprudencia de la Corte Interamericana es vinculante para los tribunales mexicanos entre ellos los tribunales electorales tanto los estatales como los federales.

Un ejemplo es la jurisprudencia que impactó de inmediato del sistema interamericano en la práctica del contencioso electoral, con el tema de libertad de expresión, un caso contencioso en la Corte Interamericana estableció que en los procesos electorales el nivel de debate de confrontación, entre candidatos, ciudadanos, contra partidos, partidos contra partidos, estudiantes, que puedan plantear su postura frente al proceso electoral tiene un mayor estándar de protección, cuando exista o se realice un debate en el marco de un proceso electoral se intensifica la protección de la libertad de expresión, es decir, los involucrados pueden ser sometidos a un mayor escrutinio de crítica y no puede haber una consecuencia, podemos cuestionar las instituciones, servidores públicos o autoridades electorales, esto en el marco de un eventual procedimiento sancionador porque ya existe un estándar jurisprudencial de la Corte Interamericana que impacta en los tribunales nacionales que tiene que responder si un militante o ciudadano impugna la decisión del procedimiento sancionador o presentan una demanda de JDC y si fuera un recurso de apelación el tribunal electoral va a resolver colegiadamente reencausar el expediente manifestando que si bien la vía no es la correcta sus argumentos y su impugnación quedan intactas.

Si no existe una vía procesal no importa, porque no cabe la indefensión en materia electoral. la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación construyó un estándar que dice que cualquier impugnación independientemente de la vía se tramita como asunto general, si no supimos escoger una vía electoral para impugnar un acto que viole derechos humanos este no va

tener ningún problema, tratándose de ciudadanos el tribunal debe realizar la suplencia de la queja.

En la reforma del 2013 se habla de la suplencia de los conceptos de violación y agravio, pero esta figura tan decimonónica en nuestra garantía jurisdiccional de amparo se llama suplencia a la queja, existe en los procesos familiares, en materia contenciosa administrativa y en materia electoral, el parámetro de lo que hablamos ya sea un amparo o un JDC o contencioso administrativo entre otros mecanismos judiciales, es que los tratados internacionales imponen a los estados firmantes como México a dotar a sus ciudadanos de recursos judiciales efectivos para que puedan combatir violaciones a los derechos humanos.

México, en el caso de Jorge Castañeda Gutman, quien realizó un intento de ser candidato independiente a la Presidencia de la República sin que haya sido el primero en intentar una candidatura independiente en la historia electoral mexicana, terminó en el sistema interamericano, curiosamente cuando se cuestiona que México no contemplaba con ningún recurso judicial efectivo en materia electoral se refería a que antes del fallo de la Corte Interamericana del caso Castañeda Gutman, el control judicial de las normas generales en materia electoral no existía, había una inmunidad de los tribunales en cualquier vía, salvo la acción de inconstitucionalidad, no se podía reclamar inconstitucionalidad o inconventionalidad de normas, había una cuestión de improcedencia ante estas respuestas de los tribunales electorales.

El tribunal electoral en la época que realizó el control difuso resolvió un asunto de una Constitución de un Estado donde se cuestionó sobre una candidatura de un integrante de un partido político porque consideraba que violaba derechos humanos, pero como la Suprema Corte decía que no se podía analizar constitucionalidad de leyes, se fueron un poco por la aplicación de los tratados, eso fue muy escueto, esporádico y no era una práctica cotidiana. En el caso Castañeda Gutman la Corte Interamericana no resolvió en la protección de los derechos político electorales, si tenía que ser candidato independiente, si México tenía que hacer una modificación, la Corte Interamericana concluyó que el Estado Mexicano debería ser soberano para adoptar lo modelos democráticos y el control judicial a través del control de convencionalidad, no podía decirle a un Estado parte de la Convención de Estados Americanos como realizar su modelo democrático, por lo tanto la sentencia no se ocupa en cuanto a si debe ser candidato, lo fundamental de esta sentencia en materia de derechos político electorales en el sistema interamericano, se refiere a que al demandante Castañeda Gutman no se le permitió interponer un recurso judicial, sea amparo o Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales que pudiera impugnar leyes electorales, no existía esa posibilidad, por lo tanto la Corte cuando concluye el estudio de las violaciones manifiesta que sí se violentó en perjuicio de Jorge Castañeda Gutman el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre

Derechos Humanos, porque no se le permitió acceder a un recurso para impugnar leyes o normas electorales, este litigio continental impacta en la práctica interna y el Estado Mexicano pensando, como en el Juicio de Amparo, en dejar sin materia el proceso trasnacional se da prisa par que antes de la sentencia que se dicta en agosto 2008 por la Corte Interamericana, en noviembre del 2007 se hace una adición al artículo 99 fracción décima para abrir la posibilidad de control difuso de constitucionalidad o convencionalidad en materia electoral para tribunales federales. Solo los tribunales federales podían realizar un estudio de inaplicación de normas y hasta la reforma del 2011 se ensancho el control difuso para que tribunales electorales de los estados pudieran hacer un control muy amplio.

Con la reforma en julio, la Suprema Corte sesiona el expediente VARES 912/2010 que rezaba sobre el cumplimiento de una sentencia de la Corte Interamericana, el caso Rosendo Radilla Pacheco, que entre otras cuestiones relevantes destaca en el párrafo 339 la obligación de todos los tribunales mexicanos de realizar una especie de control de convencionalidad atendiendo a la materia del tribunal, la Corte mexicana determina el cumplimiento de la sentencia continental y en julio del 2011, dentro de la cuestiones destacables, vuelve a permitir la práctica de control difuso, ahora este poder vuelve a cualquier órgano jurisdiccional, un juez menor, un juez de partido, una sala civil, una sala penal, tribunales administrativos, tribunales electorales, todos los órganos jurisdiccionales asumieron el poder de analizar normas secundarias que vulneran a la Constitución o los Tratados Internacionales.

Tengo que hacer un paréntesis sobre la contradicción de tesis que se refirió a que se podía invocar jurisprudencia de la Corte Interamericana y ésta resultaba obligatoria para los tribunales nacionales

La interpretación de los Tratados Internacionales tiene rango de constitucional, por primera vez la Suprema Corte acepta que los tratados en derechos humanos tienen jerarquía constitucional, pero viene una parte mala que dice que cuando existen restricciones deben de prevalecer las restricciones, a pesar de que los tratados establezcan un campo de mayor protección, que aunque sea determinado por la Suprema Corte debemos tener en consideración que la supremacía de la Constitución ya no es un principio, ni una cláusula absoluta en un sistema constitucional.

En los casos donde se aplique una norma de la Constitución que lesione los derechos humanos de una persona, tenemos que agotar, como en las reglas del Juicio de Amparo, en materia electoral y también en materia contenciosa administrativa el principio de definitividad; es decir, si hay recursos o medios de defensa los tenemos que agotar para después acudir a ciertas instancias, en el derecho procesal internacional de los derechos humanos es un requisito procesal el agotamiento de recursos de derecho interno, también existen excepciones,

la Corte Interamericana tiene una amplia jurisprudencia sobre el agotamiento de recursos de derecho interno y es la opinión consultiva 11/90, ahí se puede encontrar un desarrollo muy importante para saber en qué casos no es necesario agotar los recursos de derecho interno.

En el tema de la supremacía, la Corte estableció que los tratados sí forman parte de los parámetros de regularidad, la parte cuestionable de este criterio de la Corte está en la contradicción de tesis 293/2011 que establece que los Tratados Internacionales tienen jerarquía constitucional, no solamente son parámetros de regularidad los tratados y la Constitución, ese mismo criterio abona algo importante, si una ley secundaria reconoce un derecho humano, dice la Corte en la jurisprudencia 293/2011 por contener un derecho humano esta norma se convierte en parte del parámetro de regularidad constitucional, pasa de ser una norma ordinaria a tener de jerarquía constitucional, inclusive una ley electoral de un Estado podría cuestionarse como parámetro de regularidad de los derechos humanos, en un JDC aduciendo a la contradicción 293/2011 si esa norma establece un derecho humano que no esté en tratados o en la Constitución. Hay que repasar cuáles son las 3 fuentes de los derechos humanos que son parte del parámetro de regularidad, son los Tratados Internacionales en materia derechos humanos, algunos tratados que son de la materia pero que contengan un norma en esta materia se consideran dentro del parámetro de regularidad, el segundo es la Constitución y tercero la ley pero con las precisiones expuestas.

En cuanto a las restricciones, la constitución ha dejado de ser la ley suprema por la evolución de los poderes que han adquirido los jueces internacionales para conocer de casos donde el origen de la violación es la Constitución, por ejemplo el caso de *La última tentación de Cristo* resuelto en el 2001 por la Corte Interamericana en los considerandos 87 y 88 determina declarar la incompatibilidad, es decir la inconvencionalidad del artículo 19 de la Constitución Chilena de 1980 por contener un tema de censura previa prohibido por el artículo 13 del pacto de San José de Costa Rica, en el punto resolutivo de esa ejecutoria se le impone el deber al Estado Chileno de modificar su constitución y adecuarla a la Convención Americana sobre Derechos Humanos porque es uno de los deberes que al firmar un tratado se adquiere, entonces este tema de supremacía hay que verlo siempre con un recelo necesario.

En el derecho internacional existe un principio de supremacía, el *Pacta Sun Servanda* que dice: ningún estado puede invocar un derecho interno para incumplir obligaciones de carácter internacional.

Un caso real se dio en México en julio de 2012 cuando se aplicó una restricción constitucional del artículo 41 apartado B en materia de sistema de comunicación electoral, el modelo de comunicación electoral tiene una restricción para la crítica, para el debate, las personas físicas o las personas morales no podemos contratar espacios en radio o televisión para criticar a los partidos políticos ni a

los candidatos, imagínense que los ciudadanos se encuentran vedados, cuántos podemos tener acceso a un espacio en medios de comunicación, tal vez un 2% de la población, yo quise contratar un espacio de 3 spots de 30 segundos cada uno, para realizar una crítica a todos los partidos, aunque resultaría complicado mi poder adquisitivo solo me permitía 30 segundos por spot, así que tenía que consultar a un experto en comunicación en la Universidad para que me explicara como condensar un crítica en 30 segundos, si leemos el artículo primero de la Constitución dice que los derechos humanos se van a restringir o suspender en los términos que establezca la propia Constitución y la Corte Mexicana en la contradicción 293/2011, dice que si un tratado protege más un derecho humano pero la restricción de la Constitución es contraria debe prevalecer lo establecido por la Constitución, en otras palabras dice que prevalece el principio de supremacía de la constitución lo cual vulnera un principio fundamental del derecho internacional, el Pacta Sun Servanda no puede invocarse, ni un texto constitucional, para violar un Tratado Internacional.

En los dos sistemas de protección de derechos humanos hay estándares respecto a éste punto. El Comité de Derechos Humanos que vigila el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en la observación general 31, párrafos 4 al 6 establece que ningún Estado puede invocar su ordenamiento constitucional para incumplir el Tratado Internacional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso que mencionamos de *La última tentación de Cristo* y en marzo del 2013 en el caso de *Gelman vs. Uruguay* en la etapa de supervisión de cumplimiento de sentencia en el párrafo 74 estableció que un país no puede incumplir la aplicación de un artículo de la Convención Interamericana invocando el texto constitucional, la jurisprudencia es muy clara prevalecen los tratados internacionales sobre la constitución.

Regresando al ejemplo anterior donde solicité al entonces Consejo General del IFE en el 2012 que me permitiera contratar estos espacios de 3 spots de 30 segundos cada uno, en el tema de los derechos políticos no deben pensarse ni ejercerse únicamente desde la militancia de partido político, como ciudadano también podemos reclamar ante tribunales su protección, el Consejo General me contesta a través de una vocalía ejecutiva en Morelia, porque la solicitud la presenté en Morelia y se remite a la ciudad de México, me notificaron la respuesta y recibo una negativa porque considerando que quería criticar a todos los partidos y candidatos hay una restricción en la Constitución, en su artículo 41 apartado B, ahí tengo el acto de aplicación por una autoridad nacional de una restricción constitucional, de acuerdo al JDC a nivel federal tengo 4 días y depende si el plazo está vinculado a un proceso electoral, todos los días son hábiles y si no es proceso electoral se cuentan solo días hábiles, me notifican la resolución y presento en Morelia para que se remita a la sede de la ciudad de México del órgano electoral y de ahí a la sala superior del tribunal electoral el

juicio para la protección de los derechos políticos electorales, como ciudadano consideré que el IFE estaba violando mis derechos humanos de naturaleza político-electoral a participar en la discusión, a cuestionar a los candidatos y a cuestionar a los partidos.

El Comité de los Derechos Humanos de Naciones Unidas emitió una observación general, la número 25 sobre el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es la jurisprudencia internacional más amplia en materia de derechos políticos y dentro de este estándar se reconoce y se protege el derecho a oponerse al gobierno, la oposición al gobierno y los discursos que se dan contra el gobierno son libertades protegidas por el tratado internacional y por esta jurisprudencia, ya ha dicho el mismo comité en la observación general número 34, párrafo 11, que los discursos profundamente ofensivos caben dentro de la protección de la libertad de expresión, lo que estaba solicitando a través de una vía judicial ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es que inaplicara una porción de la Constitución, que generalmente vemos como ley suprema, e hice una argumentación únicamente del derecho internacional aunque el caso del JDC lo estaba conociendo un tribunal nacional, un tribunal de derecho interno, toda mi argumentación fue jurisprudencia del sistema interamericano y jurisprudencia del sistema universal, concretamente respecto a libertad de expresión, derechos político electorales y por otra parte las reglas de supremacía de los Tratados Internacionales, una serie de precedentes importantes que se pueden consultar como sentencias relevantes de la sala superior, incluso se aprobó tesis de jurisprudencia de este caso.

Era la primera vez en México que judicialmente se le pedía a un tribunal que inaplicara la constitución por violar tratados, generalmente vemos el control de constitucionalidad o de convencionalidad alegando que una ley secundaria es contraria a la constitución y pedimos que se inaplique, pero en este caso era de manera contraria se estaba pidiendo la inaplicación de la Constitución por violar el Pacto de New York y el Pacto de San José. Interesante lo que hace la Sala, admite el recurso, lo discute por más de 3 horas, los magistrados de la Sala Superior, concluyen declarando infundados mis agravios pero por una razón, porque consideraron la vieja visión clásica del Estado constitucional, la supremacía de la ley fundamental y por lo tanto las restricciones deben prevalecer, entonces declararon infundado el juicio para la protección de los derechos políticos electorales, quiere decir que el impacto de los tratados internacionales, de la jurisprudencia no es el adecuado, no hay tampoco mucho avance, ni en Europa, ni en México, ni en América Latina, sobre este tema de considerar que los tratados están por encima de la Constitución.

La Comisión Interamericana puede emitir un informe de fondo estableciendo que la Constitución viola el tratado, por ejemplo en septiembre del 2015 el Comité contra la Tortura que es uno de los órganos del sistema universal de pro-

tección de los derechos humanos emitió la primera sentencia contra el Estado Mexicano, estableció que el artículo 16 constitucional en el párrafo 8 que contiene al arraigo violaba la Convención contra la Tortura y por lo tanto tenía que suprimirse y demuestra que la Constitución ha dejado de ser una ley suprema absoluta. El tema de la libertad de expresión en esta sentencia quedó acotado por la restricción constitucional uno de los estandartes de la materia electoral es la libertad de expresión, los discursos que se tomen, la publicidad, los debates pueden ser motivos de censura, uno de los criterios que señaló la Sala Superior en el caso que presenté fue que todos los derechos humanos vinculados a los derechos políticos electorales son susceptibles de protección a través de las vías electorales.

La constitución establece principios de indivisibilidad e interdependencia. Es posible invocar la protección de los denominados DESCAs en materia electoral, estos famosos derechos en algún momento en la doctrina europea, no así en México, se cuestionaba si eran derechos humanos exigibles ante los tribunales porque se consideraba que eran muy ambiguos y que necesitaban un desarrollo legislativo, esto quedó superado, cualquier derecho humano en el rubro de derechos económicos, sociales y culturales son exigibles judicialmente.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas estableció en la observación general número 3 el carácter pleno de justicia-bilidad de este tipo de derechos para que no tengan duda, un criterio de la Sala Superior establece desde el 2012 que todos los derechos humanos vinculados a los derechos políticos electorales son susceptibles de protección, como por ejemplo, el derecho al honor y se incorporaron el derecho de petición, libertad de asociación, el derecho a la información, entre otros, como derechos político electorales.

Hace algunas semanas, en el Estado de Guerrero, un aspirante a una precandidatura a diputación federal por el PRD, Ángel Aguirre, Gobernador destituido por el tema de los 43 desaparecidos de Ayotzinapa, hace un acto para anunciar su precandidatura y estaban transmitiendo en vivo varias agencias de información, hoy las redes sociales nos permiten tener mayor veracidad de los acontecimientos de trascendencia pública y no pública, estaban transmitiendo y de repente en el templete donde estaba el aspirante (yo lo estaba viendo en vivo porque me llamó la atención que a pesar de los problemas que tuvo esta persona aspirara a un cargo, pero finalmente no existe ninguna restricción para personas como él para proponerse en precampañas electorales) y de repente empieza a subirse la gente al templete y empiezan a forcejear con los seguidores de este aspirante, eran los padres de los 43 desaparecidos, si les hubieran impedido la manifestación contra el candidato por considerarse que era un acto de un partido político, estos padres podrían haber acudido al Tribunal Electoral

del Estado de Guerrero a reclamar violación a los derechos políticos electorales al establecer que se violó la libertad de manifestación y la libertad de expresión.

No se necesita ser militante de un partido o ser candidato independiente para reclamar judicialmente protección constitucional.

Voy a poner un par de ejemplos de los derechos económicos, sociales y culturales, la no discriminación de las comunidades indígenas se considera parte de éstos, los derechos en Michoacán hay dos casos interesantes de comunidades indígenas, uno vinculado a un problema electoral y el otro no vinculado al tema electoral. El caso Cherán no fue el primero en la protección constitucional de los derechos políticos electorales, un municipio indígena solicita al Instituto Electoral de Michoacán la posibilidad de realizar la elección de sus autoridades a través de usos y costumbres como lo establece el artículo segundo constitucional y también el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; el Instituto contesta que la vía electoral del Estado no lo contempla, la comunidad impugna *per saltum*; así como el Juicio de Amparo o en el contencioso administrativo hay excepciones al agotamiento de la cadena de impugnación, esta figura se ha acuñado como *per saltum*, dependiendo de la trascendencia del caso concreto pueden pasar de la impugnación del acto hasta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; el Caso Cherán se consideró trascendente se aceptó la vía *per saltum* y llegó hasta la Sala Superior donde se consideró justificada la vía y resolvieron el fondo del asunto ordenando a las autoridades electorales de Estado de Michoacán que le permitieran a la comunidad indígena realizar sus elecciones de autoridades municipales a través de usos y costumbres.

Segundo caso, donde no está vinculada una cuestión electoral y esto también es lo relevante dentro del campo de los derechos políticos de los ciudadanos, es de una comunidad indígena con el nombre de Pichátaro, esta comunidad solicitó por escrito al ayuntamiento que para la conformación de las partidas presupuestales anuales se tomara en consideración la consulta de los pobladores de esa región, el ayuntamiento les dice que no -al menos les contesta, por el derecho de petición que también puede ser materia de un Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales-, el asunto termina en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya que se estaba reclamando el origen indígena, no había de por medio un tema electoral, en el derecho internacional de los derechos humanos, en el Convenio 169 que ya mencionamos en el artículo 12 se establece el derecho a la consulta previa de comunidades indígenas, esto significa que si una autoridad legislativa o administrativa va emitir una ley o se va emitir un acto o una resolución administrativa de acuerdo al estándar de protección convencional y también a la jurisprudencia de la Corte Interamericana debe realizar la consulta pública previa a las comunidades indígenas, como no les contestaron y no les permitieron que se tomara en consideración la

consulta para el presupuesto, presentaron un JDC ante la autoridad que emite la resolución quien tiene obligación de recibirla y de publicar en los estrados la interposición de la demanda para que esta sea conocida por si alguien quiere comparecer como tercero interesado, posteriormente debe remitirla al tribunal,

Puede suceder que el día del vencimiento del JDC las autoridades deliberadamente cierren antes, sólo sucede a los partidos políticos cuando un militante considera que se le violaron sus derechos políticos electorales y acude hay casos en que encuentra cerradas las instalaciones con el objeto de coartar su derecho a interponer el recurso, por eso como litigantes hay que tener el plan B listo, una opción puede ser buscar un notario para que de fe de que está cerrado y hay imposibilidad de presentar la demanda, o el plan C, llevar otro escrito dirigido directamente al tribunal electoral, aunque la regla procesal no permite que se presente directamente ante el órgano jurisdiccional sino ante la autoridad que se demanda, en este caso debe manifestar la imposibilidad de presentar la demanda señalando que ese día es el vencimiento del plazo, ya el tribunal lo regresará a la autoridad demandada para el trámite, pero lo importante es la certificación de que se presentó en tiempo.

La comunidad de Pichátaro termina demandando al ayuntamiento por el tema presupuestal alegando violación al derecho a la consulta previa de comunidades indígenas, la Sala Superior analiza primero, si se trata de una comunidad indígena como presupuesto sustancial del derecho humano a la consulta previa, en casos como este se aplica la suplencia de la queja además debe ordenarse, si es necesario, una prueba antropológica al Instituto Nacional de Antropología e Historia para que diga si la comunidad de Pichátaro es indígena, una vez que los demandantes acreditaron ser ciudadanos originarios de ese lugar y de origen indígena, se analizó el caso concreto y la conclusión fue violación al derecho a la consulta previa.

A pesar de que no estaba vinculada ninguna autoridad electoral, ningún proceso, ningún partido, la naturaleza de los derechos político-electorales también implican el derecho de participación.

Qué pasaría si el Congreso de Guanajuato o cualquiera que tenga una comunidad indígena resolviera estudiar una iniciativa de reforma a la ley orgánica municipal y hacen la reforma, las comunidades indígenas podrían alegar judicialmente a través del Juicio para la protección de los derechos político-electorales que esa ley es inconveniente por violar el derecho a la consulta previa, aunque no sea materia electoral propiamente son derechos políticos de participación y por lo tanto es posible la impugnación. Si hay un ayuntamiento indígena tendrá una herramienta con efectos más generales que sería a través de una controversia constitucional demandando esa violación a su autonomía como municipio indígena, si el congreso si va a discutir una reforma, una adición o

iniciativa, que impacte en una ley por disposición de los tratados internacionales tiene que consultar.

¿Cómo se realiza la consulta? Ahí si intervienen instituciones electorales; la Sala Superior estableció en el caso de Pichátaro que la consulta se debe realizar a través del Instituto Electoral de Michoacán como si fueran unas elecciones, tomando el padrón, estableciendo un día determinado, abriendo casillas a lo ancho de ese lugar y también se tiene que analizar el formato del documento que va a servir para el sí o no, y de esa manera se llevó a cabo el cumplimiento de la ejecutoria de la sentencia electoral.

Un ejemplo donde no se cumplen estos requisitos de la consulta previa se dio con un político en Michoacán, un líder del PRD en el Congreso presenta una iniciativa de modificación de la ley orgánica municipal y la opinión pública empieza a criticar la iniciativa porque debía realizar la consulta previa de las comunidades indígenas, este señor dice que lo va a hacer y realiza un foro en el Congreso del Estado de Morelia, acarrea personas, luego realiza otro foro regional en un punto estratégico geográfico de las comunidades indígenas, lo volvemos a criticar manifestando que el estándar de consulta está siendo violado por el diputado, porque ya se establecieron las formalidades del proceso de la consulta previa y ésta debe hacerse a través de una institución electoral, por lo tanto el diputado desistió porque no quiso tomarse la molestia de respetar el Estado de Derecho y solicitar al congreso del estado que solicitara al Instituto Estatal Electoral que hiciera la consulta a las comunidades indígenas. Tenía que consultar a todas las comunidades indígenas del Estado de Michoacán porque si no la inconstitucionalidad e inconventionalidad de la ley sería un vicio formal por el procedimiento, es decir, toda la ley adolecería de inconventionalidad por que no se respetó una formalidad en la consulta previa.

Un último caso que voy a comentar es en una comunidad indígena de Oaxaca. Se realizan elecciones por usos y costumbres y una asociación impugna por tema de interés legítimo la discriminación en materia electoral, llega el asunto a la sala regional en cadena de impugnación, la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en Jalapa advierte que el padrón electoral no contempló una sola mujer como votante, entonces se declara la nulidad general de la elección de usos y costumbres por violación al artículo 1º y 2º constitucional y a la CEDAW (Convención para Eliminar todas las Formas de Discriminación y Violencia contra la Mujer), por lo tanto, el efecto fue anular la elección y realizar la inclusión de todas las mujeres mayores de edad dentro de la lista, debe ampliarse la protección de los derechos políticos, no solamente a los militantes, sino también a las mujeres como forma de violencia por usos y costumbres, el derecho a la consulta previa, la libertad de expresión, incluso el

LOS DERECHOS POLÍTICOS Y EL CONTROL
DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD

tema de las redes sociales ya ha sido materia de análisis en sede judicial electoral en el marco de la libertad de expresión.

LA REELECCIÓN LEGISLATIVA Y DE AYUNTAMIENTOS EN MÉXICO*

JORGE SÁNCHEZ MORALES

Sumario:

1. *Introducción* 2. *Antecedentes Históricos* 3. *Reelección vs Perpetuación en el Poder* 4. *¿Derecho Político Electoral?* 5. *Reelección Legislativa y de Ayuntamientos en México* 6. *Retos en la Reelección*

1. *Introducción*

El sistema político electoral mexicano ha realizado cambios a fin de fortalecer la democracia, uno de ellos es introducir nuevamente la reelección legislativa y de ayuntamientos.

Es sabido que en la cultura política mexicana, la reelección se vincula a regímenes dictatoriales y no a gobiernos democráticos, tomando en consideración los antecedentes históricos de esta figura en el país.

La reelección es la acción y efecto de reelegir; éste a su vez, significa volver a elegir nuevamente lo mismo. Alude así a la elección segunda o ulterior de la misma persona para el cargo que estaba desempeñando y en el cual cesaba o iba a cesar, o en el desempeñado anteriormente. En otros idiomas reelegir tiene su equivalente en: inglés, *to re elect*, francés, *reélire*; alemán, *wiederwählen*; italiano, *rieleggere* y portugués, *reeleição*.

Entonces, se debe entender que la reelección es la posibilidad jurídica que tiene un individuo que haya desempeñado algún cargo de elección popular, para contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el periodo de su ejercicio.

De igual forma, la reelección constituye en un sistema político-electoral, la posibilidad de que un ciudadano que ha sido elegido para una función pública sujeta a un periodo de tiempo previamente determinado por la Constitución y las leyes, el derecho de volver a postularse y ser nuevamente electo una o más veces para la misma posición.

Por otra parte, se puede inferir que la reelección inmediata es el derecho que se contempla en un ordenamiento jurídico, para que una persona que ostenta

* Texto proporcionado por del autor sobre la ponencia de fecha 22 de marzo del 2018.

un cargo de elección directa o indirecta, pueda ser electa de manera sucesiva o ininterrumpida en el mismo cargo.

La figura de la reelección se considera una condición *sine qua non* para el funcionamiento adecuado de la democracia representativa. Se refiere a la posibilidad de que un ciudadano que ocupa un cargo de elección popular compita para ocuparlo nuevamente.

A la luz de las definiciones anteriores, se advierte que la figura jurídica de la reelección, tiene una concepción dual o dialógica, pues por una parte refiere a un sistema electoral de renovación de los cargos públicos, así como a un derecho político-electoral.

En efecto, la reelección además de ser un sistema electoral también establece un derecho político-electoral de ser votado; pues las prerrogativas inherentes a ese derecho por parte de un ciudadano que previamente ocupa el cargo por el cual contiene, también constituye un modelo de representación política, en el que se otorga la posibilidad de volver a postularse y ser nuevamente electo, para la misma posición que ocupa.

Por ende, la reelección se puede entender desde dos puntos de vista:

- Como un sistema electoral de representación política de renovación de los cargos públicos; o bien,
- Como un derecho político-electoral; en lo particular, el derecho a ser votado en el cargo que detentan los ciudadanos que pretenden reelegirse, como reconocimiento del buen desempeño a su gestión.

Sin embargo, *es preciso hacer una aclaración importante en cuanto al derecho a reelegirse, como vertiente del derecho a ser votado*; la reelección no opera en automático.

En tanto que, en el caso de candidatos postulados por los partidos políticos, es necesario que tales institutos políticos los vuelvan a postular para poder ser reelectos, y por lo que respecta a los candidatos independientes, es preciso acreditar nuevamente la existencia del apoyo ciudadano para volver a postular su candidatura, como lo establecen algunas legislaciones estatales en México.

En ambos casos, el derecho a reelegirse se encuentra inmerso en el modelo de representación política del sistema de partidos para ser postulado nuevamente, y en el caso de los candidatos independientes, contar con el apoyo ciudadano, sin el cual no puede obtener su registro, conforme a la legislación mexicana.

Por lo anterior y una vez advertidas las definiciones, conceptualizamos la reelección como el derecho y/o el sistema de representación político-electoral, por el cual un ciudadano se postula como candidato, bien a través de un parti-

do político o de forma independiente, al cargo por el cual ha sido elegido para una función pública, tanto ejecutiva como legislativa; por uno o más periodos o de manera indefinida, bien de forma inmediata o alterna una vez pasado un periodo.

De las acepciones antes señaladas se advierte una serie de características de la reelección, así como distintas modalidades que dan lugar a modelos diversos por los cuales el legislador puede regular la institución de la reelección.

2. *Antecedentes históricos*

México ha pasado por diversas etapas históricas, desde la colonia española, en la que la gobernaba una monarquía moderada hereditaria, que, con la promulgación de la Constitución de Cádiz en 1812, se permitía que los ciudadanos de las provincias fueran designados diputados de las Cortes y una vez que concluía su encomienda, estos podían ocupar el mismo cargo pasado un periodo y en el caso de los cargos que integraban los ayuntamientos, los concejiles debían esperar dos años para ser reelectos.

Así, a raíz de la formación de diversas clases sociales de originarios del territorio americano y del español, de los nacidos de españoles en provincia, así como de nacidos entre oriundos y españoles, llamados indígenas, peninsulares, criollos y mestizos, respectivamente, que recibían entre ellos un trato desigual, inequitativo e injusto, por parte de la corona española, se creó un descontento general dando paso a una identidad territorial e ideales de libertad.

Esta situación originó un movimiento armado que culminó con la independencia de México como nación, del control y pertenencia a España, época durante la cual se gestaron diversas constituciones.

La Constitución de Apatzingán de 1814 conservó el principio de reelección de diputados posterior a un periodo que contemplaba la Constitución de Cádiz de la monarquía española.

En las Constituciones de 1824 y 1836 no se estableció ninguna prohibición sobre la reelección de diputados federales o locales y senadores, ni miembros de los ayuntamientos, y en la última se permitía expresamente la reelección de los gobernadores, prefectos y sub prefectos, a cargo de los departamentos, distritos y partidos, respectivamente;

Con las Bases de Organización Política de la República de 1843, así como con el Acta de Reforma de 1847, tampoco se señaló ninguna prohibición para la reelección de los citados funcionarios federales y locales.

Con la promulgación de la Constitución de 1857 se siguió con ese criterio, pero con el plan fallido de la Noria en 1871 y el de Tuxtepec en 1876, liderados

por Porfirio Díaz, para acabar con el periodo presidencial de Sebastián Lerdo de Tejada (1872-1876), se intentó establecer el principio de la no reelección.

Sin embargo, contrario a ello, durante el gobierno de Porfirio Díaz la Constitución fue reformada en varias ocasiones, en una primera ocasión en 1878, para volver a permitir la reelección pasado un periodo del encargo de Presidente y gobernadores, y en segundo lugar, en 1887, se estableció, para esos funcionarios, la reelección inmediata por un solo periodo consecutivo y pasado otro se podía volver a reelegir, para 1890 y 1904, se retiró del texto todo control sobre la reelección quedando indefinida, y es en esta última fecha, el periodo presidencial paso de cuatro a seis años.

Ante el descontento por la reelección, de nueva cuenta de Porfirio Díaz en 1910, se gestó la lucha armada de la revolución mexicana, que generó la entrada al poder de Francisco Ignacio Madero González como Presidente de la República, efectuando en 1911, la última reforma de la Constitución de 1857, en la que se prohibió de forma total y definitiva la reelección de Presidente y gobernadores.

Así, en esta etapa histórica de nuestra nación, en 1917 se promulga la Constitución que reformó a la de 1857, en la que no se estableció prohibición alguna de la posibilidad de los legisladores y los integrantes de los Ayuntamientos de volver a ocupar el cargo respectivo en el periodo inmediato, empero, no se permitía esa posibilidad para el Presidente y los gobernadores, prohibición que alcanzó a los primeros con la reforma de 1933.

En ese sentido, la Ley Suprema de 1917, es la que sigue rigiendo hasta la fecha, y la prohibición señalada prevaleció hasta la reforma político-electoral de 2014, en la que se mantiene ésta respecto de los cargos de Presidente de la República y de los gobernadores, pero se instituyó la posibilidad de que los diputados federales y locales se reelijan hasta por cuatro periodos consecutivos y los senadores por dos, y en cuanto a los munícipes solo por un periodo más del de su encargo.

3. *Reelección vs Perpetuación en el Poder*

El tema de la reelección es sin lugar a dudas una cuestión compleja y problemática, pues atendiendo a sus múltiples variables que tienen lugar en el modelo democrático, las respuestas que se formulan a tales problemáticas no dejan de ser cuestiones debatibles y opinables en función del modelo de representación política que adopta la legislación electoral, así como el sistema de democracia representativa, en el que se decide abrirse al tema de la reelección.

Sin embargo, la reelección como problemática compleja es el más claro ejemplo de que la búsqueda por el modelo político-electoral más óptimo es el principal impulso que anima a los juristas y politólogos en la consolidación de una democracia representativa; y a la vez, para el reconocimiento de una variable del derecho a ser votado, por el buen desempeño de los funcionarios que han ocu-

pado un cargo de elección popular, sin que eso signifique un pase automático a su postulación.

Ahora bien, el cuestionamiento más sólido para el sistema democrático que reconoce la reelección es evitar que se perpetren en el poder los gobernantes hasta convertirse en dictadores o durar más del tiempo debido y degenerar en cacicazgos; sin embargo, la misma democracia, exige que los que gobiernen, lo hagan en beneficio de la mayoría de la población y en consecuencia, recibir el reconocimiento popular mediante su ratificación por otro periodo, tomando en consideración la experiencia, capacidad y buen desempeño en el cargo, es decir, el buen ejercicio probado por el funcionario público en su gestión.

En suma, lo que busca la democracia representativa con la renovación periódica de los cargos públicos es que se evite la degeneración de una forma de gobierno que se perpetre en el poder y que, en lugar de buscar el beneficio para la mayoría de la población, se pervierta en beneficio de los intereses solamente de los que gobiernan, que puede ser uno o unos cuantos.

Para ejemplificar lo anterior, le damos la palabra al más autorizado en la dilucidación de las formas de gobierno, que las clasifica en formas buenas (monarquía, aristocracia y politia) y formas malas (tiranía, oligarquía y democracia). Nos referimos a la clasificación de Aristóteles en un pasaje fundamental de su obra:

Ya que constitución y gobierno significan lo mismo y el órgano de gobierno es el poder soberano de la ciudad, es necesario que el poder soberano sea ejercido por una persona o unos pocos o la mayoría. Cuando el uno, pocos o la mayoría ejercen el poder en vista del interés general, entonces forzosamente esas constituciones serán rectas, mientras que serán desviaciones los que atienden al interés particular de uno, de pocos o de la mayoría [...] Tenemos la costumbre de llamar monarquía al gobierno unipersonal que atiende al interés general, y aristocracia al gobierno de pocos [...] cuando se propone el bien común; cuando es el mayor número el que gobierna atendiendo al interés general recibe el nombre común a todas las constituciones politia [...] Las degeneraciones de las mencionadas formas de gobierno son: la tiranía de la monarquía, la oligarquía de la aristocracia, y la democracia de la politia. La tiranía, en efecto, es una monarquía orientada hacia el interés del monarca, la oligarquía hacia el de los ricos y la democracia hacia el interés de los pobres. Pero ninguna de ellas atiende al provecho de la comunidad¹.

Desde mediados del siglo pasado los países Latinoamericanos empezaron a cuestionar la problemática de la reelección, sobre todo la de Presidente. En

¹ ARISTÓTELES, Política, (1279 a-b), cit. por Bobbio, Norberto (2008), *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, trad. José F. Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, México, p. 34.

la Declaración de Santiago de Chile se enunciaron algunos de los principios y atributos del sistema democrático de las naciones latinoamericanas con la finalidad de que la opinión pública nacional e internacional determinara *el grado de identificación de los regímenes políticos y de los gobiernos con aquel sistema, contribuyendo de ese modo a la erradicación de las formas de dictadura, despotismo o tiranía sin quebrantar el respeto a la facultad de escoger libremente sus formas de gobierno*².

En el mismo sentido, se ha señalado que las reformas y tendencias en América Latina han sido en el sentido de debilitar y constreñir al poder ejecutivo, cuyas formas de gobierno democrático fueron instauradas como armas en la lucha contra el caudillismo; algunos países latinoamericanos introdujeron el principio de no reelección sucesiva, fijando sanciones si se infringía dicha norma y se ampliaron los casos de inelegibilidad para ocupar la presidencia y la vicepresidencia, entre otras medidas restrictivas de las facultades del Presidente de la República³.

La preocupación por el tema de la reelección se instauró sobre todo por las dictaduras que han sufrido los países latinoamericanos y la necesidad de limitar al poder en su prolongación más del tiempo establecido por las constituciones; se cuestionó duramente las posibles buenas razones de prolongar el mandato de un gobernante, sobre todo de los Presidentes de la República, cuya tendencia era reformar la Constitución para consolidar un mandato de carácter vitalicio.

En efecto, de conformidad con la citada Declaración, el principio que rigen a los regímenes democráticos para evitar cualquier forma de dictadura despótica o tiránica, es que el Jefe de Estado se perpetúa en el poder. A través de reelecciones aparentemente *legales* se convierte en una dictadura que abiertamente vulnera el orden constitucional; cuando el jefe de Estado desaparece el parlamento y asume las funciones inherentes al órgano legislativo y jurisdiccional; o cuando el caudillo o el hombre fuerte se erige en *salvador vitalicio o en padre de la patria*.

El elemento de perpetuación en el poder significa en el Derecho Constitucional la extensión de la función administrativa, por parte del titular del poder ejecutivo, más allá del periodo constitucional establecido de antemano en la ley fundamental; lo cual puede provenir por la reelección sucesiva o por una alteración grave del orden constitucional.

Por lo anterior, perpetuación significa romper con el principio de renovación de la jefatura del órgano ejecutivo, prevista en el ordenamiento constitucional,

² Reunión celebrada en Santiago de Chile del 12 al 18 de agosto de 1959. Acta Final. Doc. 89 de la Unión Panamericana, octubre 12, 1959, cit. por Camargo, Pedro Pablo (1965), *Reelección presidencial y reelección parlamentaria en América y México*, UNAM, México, p. 32.

³ CARPIZO, Jorge (2006), *El presidencialismo mexicano*, 19 ed. Siglo XXI, México, p. 23.

quebrantamiento que es incompatible con los principios y atributos del sistema democrático y representativo de una república, el cual en palabras de Felipe Tena Ramírez: *republicano es el gobierno no vitalicio, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular. El régimen republicano se opone al monárquico por cuanto en éste el jefe de la nación permanece vitaliciamente en su encargo y lo transmite*⁴.

Así, la prohibición más enérgica en la historia del constitucionalismo mexicano se enderezaba a impedir la perpetuación en la Presidencia de la República, precisamente porque quien una vez consigue ocupar ese puesto, es el que alcanza más poder para saltar las barreras de la ley apoderándose indefinidamente del mando⁵; de ahí que en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) la prohibición de la reelección es absoluta, para que alguna vez y por cualquier motivo haya ocupado la Presidencia de la República, no pueda volver a desempeñar dicha posición. (Art. 83 de la CPEUM).

Por lo anterior, la reelección en México es un tema que atañe a la historia constitucional mexicana, pues bastan los ejemplos más perentorios como los generales Porfirio Díaz y Álvaro Obregón; por ello Francisco I. Madero con su lema *Sufragio Efectivo, No Reelección* pretendía revocar al régimen de Díaz, e impedir que continuara en el poder, lo que finalmente causaría su renuncia en 1911.

Las sucesivas reelecciones de Porfirio Díaz son la causa de la percepción negativa de la reelección en nuestro país, al grado de que se volvió un tema tabú desde el siglo XIX hasta nuestros días. La prohibición constitucional de la reelección para el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tiene como objetivo, evitar su reelección consecutiva y que se convierta en un tirano o dictador a quien sólo un movimiento armado pueda revocarlo.

No obstante, lo que nos enseña la historia constitucional de nuestro país es que la prohibición absoluta de la reelección se encontraba justificada para el Presidente de la República, en atención a los acontecimientos históricos en los que se establecieron las bases de la nación mexicana para la renovación periódica de los cargos de elección popular; lo que no encontraba razón para limitar a la reelección de diputados y senadores, así como a las legislaturas de los estados y ayuntamientos.

La prohibición absoluta de la reelección había sido mal entendida, pues únicamente giraba en torno a la persona que ha ejercido la Presidencia de la República bajo el lema “Sufragio Efectivo, No Reelección” como máxima conquista política de la Revolución Mexicana de 1910; por lo que ha sido una mala inter-

⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe (1980), *Derecho constitucional mexicano*, 17° ed., Porrúa, México, pp. 87-88.

⁵ *Ibidem*, p. 443.

pretación de dicho principio histórico, haberlo extendido a los miembros del Poder Legislativo, pues *no es sólo un principio del sistema democrático y representativo mexicano, sino que constituye la práctica y la tradición parlamentaria de la nación, y fue invariablemente consagrado dicho canon en los distintos ordenamientos constitucionales de la República.*

Ahora bien, la prohibición a la reelección viene a ser un principio que limita a la democracia representativa, pues, por una parte, atenta contra el derecho a ser votado del funcionario público que pretende reelegirse, así como de la ciudadanía que, ante la buena gestión del gobernante, se encuentra impedida para votar por ese funcionario.

En ese sentido Tena Ramírez afirma que el principio de no reelección es en sí mismo antidemocrático, en tanto que el derecho de votar y ser votado se ve limitado y no hay razón alguna para que el pueblo esté impedido de reelegir al funcionario; al contrario, si el que pretende reelegirse ha demostrado su aptitud en el ejercicio del poder, debe hallarse en mejores condiciones que el candidato que por no haber ocupado el puesto no ha rendido todavía la prueba definitiva de su aptitud y que, además, carece de experiencia en el encargo.

Por lo cual, las barreras levantadas por la Constitución en cuanto a la reelección para impedir la permanencia indefinida en el poder del Presidente de la República atendieron a un principio antidemocrático de carácter histórico ante la perpetuación en el poder del General Porfirio Díaz, y se instauró con el objeto de proteger en lo posible a nuestra incipiente democracia.

De igual manera, se ha llegado a afirmar que la prohibición constitucional de la reelección presidencial no encuentra justificación ante un Presidente que se ha desempeñado con eficacia y patriotismo, y que además cuenta con el apoyo popular para reelegirlo; por lo cual se afirma “para permitir la reelección, primero debe existir una libre elección, porque si no ¿quién va a calificar la eficacia y el patriotismo de un Presidente?”.

Además, bajo la prevención que nos hace Carpizo de que la no reelección presidencial *debe seguir operando ya que su derogación puede ser muy grave*, no se debe de ignorar que en el propio congreso constituyente de 1916-1917 se debatió respecto del principio de no reelección, el cual pudiera modificarse en algún momento de la historia, sin llegar a sostener que nunca se debe permitir la reelección; pues ante un Presidente de *gran talla política* con un fuerte apoyo popular, considerar la posibilidad de la reelección presidencial.

Contrario a lo afirmado por Felipe Tena Ramírez, Jorge Carpizo asevera que la prohibición de la reelección no es antidemocrático; en virtud de que esta afirmación atiende a un concepto ideal de democracia, estos principios se van ajustando de acuerdo con las necesidades de un país determinado, y estas medidas se dan, en la mayoría de los casos -y como refiere el mismo Tena Ramí-

rez-, precisamente para salvar una incipiente democracia o para reafirmar un pleno sistema democrático.

Carpizo proporciona un ejemplo muy atinente de la historia de lo acontecido en Estados Unidos, en donde también alguna vez existió la idea de que no debía haber ninguna prohibición que impidiera a la nación votar por la reelección de Presidente. Washington, al no haber aceptado reelegirse para un tercer período, estableció una costumbre constitucional que se respetó hasta que Franklin D. Roosevelt se reeligió hasta por un cuarto período; si bien se interrumpió la costumbre constitucional, fue por las circunstancias especiales que generó la Segunda Guerra mundial, lo que implicó a la postre la reforma constitucional a través de la enmienda 22 para limitar a dos los períodos del Presidente norteamericano de acuerdo a la citada costumbre constitucional, con lo cual no deviene en antidemocrática sino que atiende a tales circunstancias históricas.

Los ejemplos de México y Estados Unidos, en cuanto a la reelección presidencial, proporcionan elementos fundamentales en la definición de la conveniencia de permitir a los funcionarios que son electos popularmente, vuelvan a ser electos en su mismo cargo; definiciones que quedan a las circunstancias históricas, políticas, sociales y económicas que le toca vivir a una democracia.

Atendiendo a las anteriores consideraciones, se entiende que el principio de no reelección del Presidente de la República se encuentra justificado bajo el contexto histórico mexicano. Sin embargo, en la actualidad, el constituyente permanente corrigió el rumbo en cuanto a la prohibición absoluta de legisladores, en tanto que la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, permitió la reelección de diputados y senadores, así como de diputados e integrantes de los ayuntamientos de los estados.

Por todo lo anterior, se advierte la complejidad de la reelección como un tema sumamente debatible y sobre todo para la reelección presidencial, pues a la luz de la dilucidación de las formas de gobierno y cómo éstas pueden degenerar en formas malas.

En ese contexto es que concluimos que la reelección es una institución que atiende a la instauración de las formas buenas de gobierno que controvierte la perpetuación en el poder fuera de los márgenes constitucionales; pues es precisamente el voto popular que refrenda al buen gobernante en su encargo, cuando éste se ha desempeñado con diligencia y honradez, además de que sus acciones de gobierno han girado en torno al beneficio de los intereses de los gobernados y no se ha beneficiado personalmente.

4. *¿Derecho político-electoral?*

Al igual que el derecho a ser votado de cualquier ciudadano que pretenda acceder a un cargo de elección, el funcionario que ya lo ocupa se encuentra supedi-

tado a la voluntad popular; es decir, el derecho a ser votado es una posibilidad de contender para ser electo o reelecto, pues el acceso a los cargos públicos y su renovación, solamente se actualiza a través del voto popular.

De esa manera, el derecho a la reelección no implica la ratificación en el cargo público de manera automática, pues es necesario que el partido que lo haya postulado lo vuelva a proponer, y en su caso, resulte ganador en el proceso electoral en el cual se postuló para la reelección.

En efecto, cuando se habla de reelección es preciso hacer una aclaración importante cuando se considera como un derecho político-electoral, pues se habla de un derecho en un sentido impropio, en tanto que se encuentra condicionado a ser primeramente postulado por el partido político, bien sea el que lo postuló en una primera ocasión o no y además, debe ser favorecido en las urnas para decir que materialmente se concretó el derecho a ser reelecto.

En consecuencia, el derecho a reelegirse es más como una posibilidad o como una expectativa del derecho a ser votado en el mismo cargo. Es una expectativa pues la reelección no opera en automático, en tanto que, en el caso de candidatos postulados por los partidos políticos, es necesario que tales institutos políticos los vuelvan a postular para poder ser reelectos, y una vez que obtienen el voto público, se dice que propiamente se materializó el derecho a ser reelegido.

Así, la actualización del derecho a ser reelecto se concreta en el momento en que accede de nueva cuenta al cargo de elección popular cuando obtiene el triunfo en las urnas. No puede afirmarse que existe propiamente el derecho a reelegirse, pues no hay una obligación del partido político a postularlo, ni tampoco al haberla conseguido, al final debe obtener la victoria en el proceso comicial.

Cabe agregar que cuando se trata de las candidaturas independientes, algunas legislaciones precisan que se debe de acreditar nuevamente la existencia del apoyo ciudadano para volver a registrar su candidatura, como lo establecen algunas legislaciones estatales como Chihuahua; o analizar la posibilidad, que en automático obtengan su registro sin obtener el apoyo ciudadano, al haber sido elegidos en una primera ocasión.

En ambos casos, el derecho a reelegirse se encuentra inmerso en el modelo de representación política del sistema de partidos para ser postulado nuevamente al interior de los institutos políticos de conformidad con su procedimiento de elección; y en el caso de los candidatos independientes, contar con el apoyo ciudadano, sin el cual no puede obtener su registro, o dependiendo de la legislación tener un pase automático a la postulación de su candidatura.

5. *Reelección Legislativa y de Ayuntamientos en México*

La reforma constitucional de 2014 introdujo al sistema electoral mexicano la figura de la *reelección*, por lo que finaliza un periodo de la vida política del país, que se basaba en el principio histórico de la “no reelección” inmerso en la Carta Fundamental desde 1933.

Este cambio al paradigma constitucional tiene sus fortalezas:

- La continuidad o no en el cargo de un funcionario público mediante la determinación de la voluntad ciudadana;
- El fortalecimiento de la rendición de cuentas entre representantes y representados;
- Tener una clase legislativa más preparada;
- Ampliar el horizonte de las legislaciones federales y locales, al generar confianza a la hora de construir acuerdos; y
- Lograr el profesionalismo de la función legislativa como una mejor calidad en cuanto a su representación.

De esa manera, la señalada reforma constitucional 2014, introduce para el marco federal la figura de la reelección legislativa inmediata, contando con reglas específicas: *los Senadores de la República podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos* y los diputados del congreso de la unión *hasta por cuatro*.

Es importante destacar que la reelección traerá una serie de ventajas a las y los futuros legisladores:

- Profesionalización y especialización de la función legislativa;
- Mejores nexos entre los representantes y sus electores;
- Responsabilidad de los legisladores; y
- Seguimiento de los proyectos legislativos a largo plazo.

Entonces, la reelección en México se ha diseñado como un instrumento constitucional con el que cuenta el *elector para incentivar el buen desempeño del cargo popular*.

También y de acuerdo a la señalada reforma constitucional, corresponde a los estados, permitir la reelección de sus diputados de las legislaturas locales:

- *Veinticuatro entidades federativas* contemplan en sus constituciones locales que los diputados podrán ser electos *hasta por cuatro periodos consecutivos*: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México⁶, Chiapas, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán; y
- Ocho entidades federativas prevén en sus respectivas constituciones que los integrantes del poder legislativo podrán *ser electos hasta por un periodo adicional*: Aguascalientes, Colima, Chihuahua, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas y Zacatecas.

En cuanto a la figura de la reelección sobre Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos, éstos podrán ser reelectos por un periodo consecutivo⁷, siempre y cuando el periodo de su mandato no sea mayor a tres años⁸, lo cual sucede en las legislaciones de Veracruz⁹ e Hidalgo¹⁰.

Con respecto a las candidaturas independientes, la Constitución Federal¹¹ limita la aspiración de los candidatos independientes que busquen reelegirse, puesto que la facultad de postular a un representante popular, está reservada para los partidos políticos.

Finalmente, con la celeridad de los procesos electorales, la reelección tendrá varios retos que perseguir en los comicios venideros, como unificar criterios con respecto a la separación del cargo en aquellos funcionarios que busquen una postulación; regular el financiamiento, para quienes pretendan buscar reelegirse

⁶ Por mayoría la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del artículo 29, apartado B, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México, a través de las Acciones Inconstitucionalidad AI15, 16, 18 y 19/2017, determinando que es lo que se debe establecer expresamente por mandato de la CPEUM.

⁷ Las únicas entidades que no han modificado hasta el momento su Constitución en cuanto a la reelección de sus Ayuntamientos son: Hidalgo y Veracruz.

⁸ En la acción de inconstitucionalidad AI 55/2016 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el juicio SUP-JDC-101/2017 de la Sala Superior del TEPJF, se determinó que en la elección de Ahuacatlán, Nayarit se permitiera la reelección por cuatro años por única ocasión, esto para hacer efectivo el derecho a la elección consecutiva de los integrantes del ayuntamiento.

⁹ Artículo 70 de la Constitución Política del Estado de Veracruz: *Los ediles durarán en su cargo cuatro años, debiendo tomar posesión el día primero de enero inmediato a su elección [...] Los ediles no podrán ser elegidos para integrar el Ayuntamiento del periodo siguiente.*

¹⁰ Artículo 125 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo:

Los Presidentes municipales, síndicos y regidores de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato; Artículo 29 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo: “Los Ayuntamientos serán electos por planilla, mediante sufragio directo, libre y secreto; durarán en su encargo cuatro años y se renovarán en su totalidad al término de cada periodo [...]”

¹¹ Artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

en el cargo; establecer medios para evaluar la gestión y la rendición de cuentas; lograr la paridad de género en la postulación de las candidaturas y conjugar las elecciones de usos y costumbres con esta figura.

6. Retos de la Reelección

A partir de las reformas constitucional 2014 y de las reformas en las entidades federativas del país, la figura de la reelección tendrá los siguientes retos:

- La no separación del cargo para contender en la elección consecutiva;
- Financiamiento para quienes pretendan reelegirse:
- Rendición de cuentas y evaluación de la gestión;
- Paridad de género;
- Elecciones por usos y costumbres; y
- Adecuación de la normatividad interna de los partidos políticos para garantizar reglas claras en sus procesos internos.

Muy significativo este último reto, puesto que, la normatividad de los partidos políticos se debe adecuar, de tal manera que no existan violaciones a los derechos políticos electorales de sus militantes en razón a la reelección y que, además, al decidirse por esta figura, no se violenten los principios constitucionales que deben prevalecer en todo proceso electoral.

Referencias Bibliográficas

- BOBBIO, Norberto (2008), *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, trad. José F. Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, México.
- CARPISO, Jorge (2006), *El presidencialismo mexicano*, 19 ed. Siglo XXI, México.
- GAMBOA MONTEJANO Claudia y otros (2003), *Reelección de Legisladores, Estudio de las Iniciativas presentadas en la LVIII Legislatura, Derecho Comparado y Reforma del Estado*, Cámara de Diputados, México.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, (1980), *Derecho constitucional mexicano*, 17º ed. Porrúa, México.

Lexigrafía y otras fuentes

Acta Constitutiva y de Reformas (sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados-Unidos Mexicanos, el 18 de mayo de 1847). Versión consultada el 19 de mayo de 2014, en la dirección electrónica: www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf.

Bases de Organización Política de la República Mexicana (decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, y sancionadas por el Supremo Gobierno provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio del año de 1843). Versión consultada el 19 de mayo de 2014, en la dirección electrónica: www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1843.pdf.

Cien Ensayos para el Centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tomo 1. Estudios históricos. Coordinadores: Gerardo Esquivel, Francisco Ibarra Palafox y Pedro Salazar Ugarte. Primera edición: 27 de enero de 2017. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Hacia una “invención” histórica de la Constitución de 1917, Luis René Guerrero Galván, p.p. 192.

Constitución Política de la Monarquía Española (Promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812). Versión consultada el 19 de mayo de 2014, en la dirección electrónica: biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf.

Constitución de Apatzingán, 1814 (Decreto para la libertad de la América mexicana sancionado en Apatzingán a 22 de octubre de 1814). Versión consultada el 19 de mayo de 2014, en la dirección electrónica: www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf.

Constitución de 1824 (Decreto de 4 de octubre de 1824—Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos). Versión consultada el 19 de mayo de 2014, en la dirección electrónica: www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf.

Constitución de 1836(diciembre 29 de 1836—Leyes Constitucionales). Versión consultada el 19 de mayo de 2014, en la dirección electrónica: www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857). Versión consultada el 19 de mayo de 2014, en la dirección electrónica: www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf.

Proclamación del Plan de La Noria, en noviembre de 1871; consultada el 19 de julio de 2017, en la dirección electrónica: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/NORIA.pdf>.

LA REELECCIÓN LEGISLATIVA Y
DE AYUNTAMIENTOS EN MÉXICO

Proclamación del Plan de Tuxtepec, del 1º de enero de 1876; consultada el 19 de julio de 2017, en la dirección electrónica: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/TUXTEPEC.pdf>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constituciones de los Estados de la República Mexicana.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Pacto por México, 2012.

SEMBLANZA CURRICULAR DE LOS CONFERENCISTAS

SANTIAGO NIETO CASTILLO

Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro, obtuvo mención honorífica en el Concurso de Tesis Profesionales del Consejo de la Judicatura Federal en noviembre de 1998. Doctor en Derecho, con mención honorífica, por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En el ámbito profesional ha ocupado diversos cargos de investigación. Asimismo, ha sido Asesor Jurídico en el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal, primer proceso electoral de Jefe de Gobierno y en el Consejo General del IFE de 1998 al año 2000 y, Coordinador de Asesores y Secretario Particular de la Contadora Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En el Poder Judicial de la Federación se ha desempeñado como Secretario Técnico en la Secretaría Ejecutiva del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, Secretario Técnico en el Instituto de la Judicatura Federal y como Secretario de Estudio y Cuenta y Jefe de Unidad de Investigación y difusión en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fue Magistrado Presidente de la Quinta Circunscripción Plurinominal con sede en Toluca, Estado de México, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Extitular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, catedrático e investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México.

CÉSAR IVÁN ASTUDILLO REYES

Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en España; en 2007 el Consejo de Gobierno de la Universidad Complutense de Madrid lo distinguió con el “Premio Extraordinario” de doctorado 2006, a la mejor tesis doctoral.

Actualmente es Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, coordinador del área de Derecho Electoral del propio Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Director de la *Revista Mexicana de Derecho Electoral* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que hasta el momento ha editado 4

números, Coordinador de la Academia de Derecho Electoral del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Director de la *Biblioteca Porrúa de Derecho Electoral*.

Entre 1999 y 2000, para la organización de la elección para Gobernador, fungió como Consejero Electoral suplente, bajo la modalidad de suplencia activa, del Consejo Estatal Electoral del Estado de Chiapas. También tuvo a su cargo la Coordinación de observadores electorales e integró la Comisión del Sistema de Resultados Electorales Preliminares Es colaborador del Periódico *El Universal*.

CARLOS EDUARDO VERGARA MONROY

Egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en la que obtuvo el grado de Maestro en Derecho, mediante tesis aprobada con mención honorífica. Ha cursado los Diplomados en Derecho Electoral, Derecho Parlamentario, Competencias Docentes, Estado y Parlamento, Magistrado Presidente del Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur.

Actualmente Profesor Investigador en la Universidad Autónoma de Baja California Sur, fue Magistrado Presidente del Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur, asesor jurídico en la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura; asesor jurídico en la Cámara de Senadores en las Legislaturas LVIII y LIX; abogado litigante; titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Órgano de Fiscalización del Congreso del Estado de Baja California Sur; Responsable Operativo del Órgano de Fiscalización Superior del Estado ante la Auditoría Superior de la Federación, del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado en los Ejercicios Fiscales 2011, 2012, 2013, 2014.

Fue integrante de la Comisión de diseño curricular del nuevo plan de estudios de la Licenciatura en Derecho y de la Maestría en Derecho en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio en la Universidad Autónoma de Baja California Sur, propuesta que fue aprobada por el Consejo General Universitario.

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

Es miembro del personal académico de la UNAM desde 1982 con el carácter de investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas (1982-2012). En el 2014 recibió un reconocimiento por 25 años de servicios académicos en dicha Universidad, miembro fundador del Sistema Nacional de Investigadores (1983), miembro de la Academia Nacional de Ciencias (2010) y de la Academia Mexicana de Derecho Internacional (2011). Desde 2010 al 2016 fue miembro alterno como representante de México, ante la Comisión de Venecia, Comisión para la Democracia a través del Estado de Derecho, del Consejo de Europa. Actualmente es experto en materia electoral por parte de la Comisión de Venecia. En el año 2016 se le distinguió con un reconocimiento el 12 de julio de 2016 (premio

de la Asociación de Abogados), Ex Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación.

Ha fundado programas de estudios de posgrado en Derecho en la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca y en la Universidad Autónoma de Baja California, donde se le otorgó el Doctorado Honoris Causa. Además de las Universidades mencionadas, ha impartido clases de posgrado en la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco y la Universidad Autónoma de Tlaxcala, entre otras. En el extranjero, ha sido profesor visitante en las Universidades de California en Los Ángeles, de Texas en Austin, *Michigan State University* y en la *Université de Montréal*, donde ocupó la Cátedra Especial sobre México (2006).

GUMESINDO GARCÍA MORELOS

Licenciado en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Especialista en Derechos Humanos por la Universidad Complutense de Madrid, Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid.

Profesor e Investigador de tiempo completo de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Coordinador General de la Clínica de Litigio Estratégico de Derechos Humanos. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (CONACYT), Ex Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán

Premio nacional, Presea Jurisprudencia Siglo XXI al mérito nacional en litigación estratégica en derechos humanos, por la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Autónoma de Coahuila (22 de mayo de 2014).

Autor de denuncia de contradicción de tesis 293/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

JORGE SÁNCHEZ MORALES

Ha sido Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Puebla (2006-2012), Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, designado por el Pleno del Senado de la República, ámbito jurisdiccional que le permitió conocer de diversas impugnaciones relativas al Proceso Electoral Local 2015-2016 y a partir del 23 de febrero del 2017 a propuesta del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por designación del Senado de la República, ocupa el cargo de Magistrado de la Sala Regional Guadalajara, Primera Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el aspecto académico ha sido catedrático en la Universidad Anáhuac, Campus Puebla; en la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP) y en el Tecnológico de Monterrey Campus Puebla; impartiendo las materias de

Derecho Electoral y Procedimientos Administrativos; ha impartido cursos, talleres y dictado conferencias en diversas Universidades e Instituciones del país.

Por invitación de la *George Washington University The Graduate School Of Political Management*, participó como observador internacional en la elección presidencial en Estados Unidos en noviembre de 2008, en la cual resultó electo Presidente de los Estados Unidos Barack Obama; y en noviembre de 2016 donde se eligió como Presidente a Donald Trump.

Primera edición, 2018

CON UN TIRAJE DE 1000 EJEMPLARES

IMPRESO EN DOCUCENTRO

Niebla 115-B Jardines del Moral

León, Guanajuato, Tel. 477 717 21 01