



PREPARATIVOS Y RETOS DE LAS ELECCIONES 2018

Número 9, año 3, 2017

Fernando Díaz
Alejandra Chávez
Esperanza Palma
Mauricio Guzmán
Jacinto Herrera

Jesús Delgado
Monica Calles
Daniela Arias
Claudia Valle
Karla Félix
Ethan Ayala

Democracia & Elecciones, Número 9, septiembre 2017, es una publicación trimestral editada por Strategia Electoral, S.C., con domicilio en Ribera 50, Colonia Ampliación Los Alpes, Delegación Álvaro Obregón, C. P. 01710, en la Ciudad de México. Tel. 01 55 44 6902 97, www.strategiaelectoral.mx. Correo electrónico: arturo.espinosa.silis@gmail.com.

Editor responsable: Arturo Espinosa Silis. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2016-080915233200-203, ISSN 2448-8313, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor.

Responsable de la última actualización de este Número, Raíz Digital S.A. de C.V., con domicilio en Avenida de los Pinos, 18, Colonia San Clemente, Delegación Álvaro Obregón, Ciudad de México, CP. 01740. Última actualización, 25 de septiembre de 2017.

El contenido de los artículos es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente el punto de vista del Consejo Editorial de Strategia Electoral, S.C. Se autoriza la reproducción de los artículos con la condición de citar la fuente y se respeten los derechos de autor.

E C I D N Í

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Editorial | 4 |
| PREPARATIVOS Y RETOS PARA 2018 | |
| •Puebla de cara a 2018, La relevancia de la participación ciudadana, Jacinto Herrera, Puebla. | 6 |
| •Ciudad de México, Desafíos del Tribunal Electoral, Alejandra Chávez, CDMX. | 10 |
| •Los partidos hacia el 2018: candidaturas y estrategias electorales, Esperanza Palma, UAM. | 16 |
| •Hacia el 2018: Retos de la Judicatura Electoral Federal, Claudia Valle, TEPJF. | 22 |
| •Guanajuato, Retos del proceso electoral 2017 - 2018, Mauricio Enrique Guzmán Yáñez, IEEG. | 27 |
| REFLEXIONES - Elecciones 2017 | |
| •Coahuila: La paridad, experiencias y resultados, Karla Félix, IEC. | 34 |
| •Estado de México, experiencias y lecciones aprendidas, IEEM. | 57 |
| •Partidos políticos, Proceso de verificación de la militancia, Fernando Díaz Naranjo. | 62 |
| LA DEMOCRACIA DESDE | |
| •Venezuela: Radiografía del fraude constituyente de Maduro, Jesús Delgado. | 70 |
| •Lecciones desde América Latina, Segunda vuelta electoral, Daniela Arias y Etan Ayala. | 79 |
| OBSERVATORIO ELECTORAL | |
| •Medidas cautelares, La desnaturalización de una institución, Monica Calles. | 90 |

En México el año próximo se llevará a cabo lo que se ha nombrado “la elección más grande de la historia”, por lo que el pasado 8 de septiembre inició formalmente el proceso electoral 2017–2018, en donde se desarrollarán las actividades necesarias para que más de 88.9 millones de ciudadanos contemos con las condiciones indispensables para elegir a nuestros gobernantes y representantes. Según datos del Instituto Nacional Electoral habrá 3,416 cargos en contienda. En Baja California y Nayarit las casillas sólo tendrán tres tipos de boletas: 1) para la elección de Presidente de la República, 2) senadores y 3) diputados federales, pero en las otras 30 entidades habrá más, pues se renovarán 9 gubernaturas, legislaturas locales, alcaldías, juntas municipales y, en el caso de la Ciudad de México, por primera vez se elegirán 10 concejales en cada delegación. Esto sin considerar las posibles consultas populares que sean aprobadas.

En ese contexto, vale la pena irnos adentrando a dilucidar las estrategias que van a utilizar los partidos políticos en los métodos de selección para determinar a sus candidatas y candidatos, y aunque aún faltan diez meses para el primer domingo de julio, podemos empezar a ganar tiempo y también poner atención a los retos de los órganos jurisdiccionales en materia electoral, tanto el federal como los locales, así como a las autoridades administrativas en los estados.

No debemos pasar por alto que el pasado 4 de junio se llevaron a cabo elecciones ordinarias en 4 estados de la República. De esos comicios, Coahuila y el Estado de México aún no concluyen; sin embargo, sabemos que arrojan indispensables aprendizajes.

Adicionalmente, en los próximos meses vendrán elecciones en varios países de América Latina, algunos renovarán sólo su Poder Ejecutivo, otros el Legislativo o bien tendrán elecciones generales de todos los cargos —tanto nacionales, locales o municipales—.

Estudio aparte merece el caso de Venezuela, donde aún queda por confirmar la renovación de su Poder Ejecutivo y el resultado de los trabajos que lleva a cabo su Asamblea Constituyente. En esta edición conoceremos los orígenes y el rumbo que se ha propuesto seguir la política del presidente Nicolás Maduro.

Puede decirse que los artículos y análisis de este número son un primer acercamiento para los preparativos y retos de las elecciones en 2018. Conforme se acerquen los plazos, la información y efervescencia de las contiendas permitirán vislumbrar los nuevos desafíos que como ciudadanos, en favor de la democracia, tendremos en un futuro próximo.

PREPARATIVOS
Y RETOS
PARA 2018

Puebla de cara a 2018

La relevancia de la participación ciudadana

Por Jacinto Herrera Serrallonga (@Jacinto_HS)

Las elecciones del proceso electoral en 2018 constituyen una suma de retos, pero también áreas de oportunidad que se enmarcan dentro del respeto a las instituciones, a los gobiernos y a los ordenamientos legales vigentes.

La jornada electoral, dentro de un régimen democrático, debe ser una fiesta ciudadana en donde los diversos actores sociales concurren en un ánimo de preservar la tranquilidad dentro de un Estado de Derecho, al tiempo que acuden a las urnas para manifestar su voluntad.

En este escenario es de esperarse que los ciudadanos sean los actores principales de la justa electoral y no los partidos políticos o las autoridades electorales. Por lo anterior, se presenta una reflexión sobre la importancia de la participación de los ciudadanos rumbo a las elecciones de 2018.

Mi reflexión se inscribe en el territorio de las elecciones locales, aquellas que no desmerecen en la parte federal y que representan un importante desafío en los distintos tópicos que se dan en un proceso inédito con 30 elecciones concurrentes, en un escenario en el cual todas las entidades federativas ya han tenido elecciones aplicando las reglas de la Reforma Político Electoral de 2014, pero sin el acompañamiento de una elección presidencial. En Puebla se llevarán a cabo por primera vez elecciones concurrentes bajo el esquema de una casilla única que albergará elecciones a Presidencia de la República, Senadurías, Diputaciones Federales, Gubernatura, Diputaciones Locales y Ayuntamientos.

El cuidado del orden en las elecciones es fundamental para cualquier proceso electoral. Es indispensable que el ciudadano, consciente de sus obligaciones y derechos, acuda a las urnas con la plena confianza de que su voto será respetado, al igual que su integridad física esté asegurada.

Es menester que los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLEs) desarrollen en el marco del derecho vigente, una intensa labor de convencimiento a los ciudadanos a que acudan a las urnas y que cuando consideren violentados sus derechos, informen a los funcionarios correspondientes sobre aquellas prácticas que son lesivas a su legítimo interés. Se deben reforzar los mecanismos de denuncia ciudadana para que ante la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, se actúe con eficiencia y conforme al derecho electoral que tanto ha costado diseñar y perfeccionar.

Sin el voto de los ciudadanos es imposible siquiera imaginar la naturaleza y destino de un Estado democrático.

La certeza de que los electores hagan del voto su derecho y obligación es una tarea que compete a todos los actores, pero también a las diversas autoridades y claro está, a los partidos políticos que, en el marco de la legitimidad, proponen a sus candidatos.

En este sentido, la participación de los ciudadanos considera un sinnúmero de elementos que debemos trabajar continuamente los OPLEs para mejorar la calidad de los procesos electorales, entre ellos sobresalen ciertos rasgos de la participación de los mexicanos:

- Es indispensable que el ciudadano tenga plena confianza en las autoridades electorales y conozca que esta fiesta cívica cuenta con la participación directa de los ciudadanos, puesto que son ellos quienes conforman las mesas directivas de casilla receptoras del voto y también quienes a través de la integración de órganos auxiliares, llevan a cabo el cómputo de los votos, de tal suerte que pueda acudir el mayor número de personas a las urnas en un marco de absoluta legalidad.

- Es necesario que los mecanismos institucionales funcionen apropiadamente para que se respete la voluntad de las mayorías, para lo cual el Sistema Nacional de Elecciones ha arrojado experiencias exitosas, tanto en los procesos federales como en los estatales y municipales.

- Hay áreas extraordinarias de oportunidad en el marco de la participación ciudadana, no solamente en términos del sufragio y a través de la participación como insaculados o seleccionados en las convocatorias para formar parte de la organización de los comicios, sino también a través de la observación electoral que abona a la certeza de los resultados electorales.

- Y, se deben hacer cumplir los distintos procesos y acciones tendientes a posicionar en el elector, dado que las elecciones no son un evento que se celebra cada determinado tiempo, sino que es una tarea continua, enriquecedora y de consenso democrático. **Los electores deben tener plena conciencia de que las elecciones han sido preparadas y celebradas por ellos y para ellos.** La organización del proceso electoral de 2018 debe representar el éxito de una estructura que ha ido mejorando sobre el camino, mediante el concurso de todos los involucrados. Hay mucho que perfeccionar, pero es indudable que existen avances importantes que se deben reconocer sin triunfalismos.

Entre los puntos a considerar en el terreno de las elecciones, se encuentran:

- El posicionamiento en la sociedad: el elector es el gran protagonista de los procesos comiciales, pero nace a partir de un compromiso con su sistema democrático.

La producción de un pensamiento positivo para que el ciudadano esté dispuesto a participar en política y no solamente en las elecciones. Se apunta la necesidad de que el ciudadano acepte con gusto, ingresar a la arena política.

La razón de este aserto proviene del origen de los partidos políticos, que nacieron de la voluntad de un grupo de ciudadanos que decidieron organizarse para las tareas públicas, legitimados por la sociedad. Por lo tanto, no hay Estado democrático sin ciudadanos ocupados en política que impulsen las candidaturas de los partidos políticos y de aquellos que se postulan por la vía independiente.

•La generación de un ambiente de confianza que, más allá de las fobias y filias políticas, asegure imparcialidad en el proceso. La tranquilidad va acompañada de la confianza, y ésta debe ser el objetivo principal de las autoridades electorales.

Para ello, se requiere de un sólido esquema de capacitación ciudadana por parte del INE y los OPLEs, que fortalezca su conducción y preserve el respeto al derecho electoral vigente.

•La fortaleza de los vínculos entre los diversos actores que hagan del ciudadano una condición de orgullo y significado para todos los mexicanos. El ser ciudadano y elector es por sí mismo una buena noticia para un sistema democrático porque supone que la voluntad de las mayorías es la que nos gobierna a todos.

Así, es imperativo establecer nexos apropiados entre todos los actores políticos e institucionales para que el ciudadano se sienta atraído por la política y lo que representa para la sociedad.

Además de la tarea que tenemos los OPLEs de implementar acciones que estrechen el lazo de la confianza ciudadana en las autoridades electorales, existen otros aspectos que se llevarán a cabo por primera vez en algunas elecciones locales, que significan un gran desafío:

•La coordinación entre el Instituto Nacional Electoral y los OPLEs para la instalación de las casillas únicas.

•La aplicación del principio de paridad de género que deberán cumplir los partidos políticos y candidatos independientes, durante el periodo de registro de candidatos.

•La materialización del derecho a la reelección del que gozan los actores políticos.

•La coordinación de las autoridades electorales administrativas en materia de fiscalización.

•La oportuna atención de la eventual cascada de quejas y denuncias que recibirán los OPLEs por las características propias de la Elección 2018.

•La implementación del Conteo Rápido y el Programa de Resultados Electorales Preliminares y el seguimiento oportuno a los trabajos de los Comités Técnicos que se instalen para garantizar el correcto funcionamiento de ambos mecanismos.

•El uso de las redes sociales por parte de las autoridades electorales para fortalecer la gobernanza electoral y la transmisión de mensajes informativos oportunos a los ciudadanos.

•Y, la participación de los medios de comunicación, cuya relevancia es inocultable, al tiempo que deben mantenerse en los límites del derecho para no producir actos impropios en un sistema democrático.



Vienen tiempos de desafío para los OPLEs y para el Sistema Nacional Electoral en su conjunto, aspectos que deben ser vistos como una oportunidad para perfeccionarnos y mejorar nuestro posicionamiento frente a una sociedad cada vez más plural, exigente e informada.

El ciudadano exige instituciones electorales locales que sean imparciales y con la capacidad necesaria para producir comicios no solamente verídicos sino plenos de credibilidad, y esa exigencia se convierte en una garantía que ofrecemos a los ciudadanos, de parte de quienes nos dedicamos de tiempo completo a servir a la democracia.

Construyamos todos nuestra democracia, preservándola de la improvisación, la simulación, el prejuicio y la evasión de la responsabilidad. Eso es justo lo que nos piden los ciudadanos.

* Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Puebla.



Por Martha Alejandra Chávez Camarena

@mgdaalejandrac1

La renovación del poder público que acontecerá en 2018 es inédita, con ello las elecciones a realizarse en el país representarán un desafío compartido entre autoridades electorales locales y federales, administrativas y jurisdiccionales. En lo concerniente a la Ciudad de México, el Tribunal Electoral deberá asumir un papel peculiar luego de la expedición de la nueva Constitución.

El próximo año, la ciudadanía elegirá 629 cargos en 13 elecciones federales y 2,787 en 30 elecciones locales, haciendo un total de 3,416 cargos de elección popular, y en 7 entidades federativas se permitirá el voto de las y los mexicanos que radican en el extranjero,¹ por así preverlo sus ordenamientos electorales.

Conforme al reciente régimen constitucional, la ciudadanía de la Ciudad de México participará en la integración del poder público, al elegir a sus autoridades con un nuevo diseño y reglas perfiladas a homologar sus instituciones políticas con el resto de las entidades federativas de la República.

En ese tenor, en sus 16 demarcaciones territoriales y políticas se establecerán alcaldías que, siendo un orden de gobierno, se integrarán conforme al principio democrático. En consecuencia, de forma simultánea se celebrarán comicios para elegir la jefatura de gobierno, el alcalde o alcaldesa y a los concejales, así como las diputaciones locales. En cuanto a la ciudadanía, conforme a los últimos registros, el padrón electoral está integrado por, aproximadamente, 7,492,350 personas, de las cuales 3,508,275 son hombres y 3,984,075 son mujeres; mientras que la lista nominal se conforma con 7,414,631 personas, entre éstos 3,470,827 son hombres y 3,943,804 son mujeres.²

En este panorama, cabe mencionar que con la nueva configuración jurídica y política capitalina, vino aparejado un proceso impugnativo. Por lo tanto, solo con la verificación de la constitucionalidad³ de dichas normas electorales, realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se tendrá certeza jurídica en el proceso comicial a celebrarse para integrar los órganos de gobierno de la Ciudad.

Destaca un tema que ha generado diversos posicionamientos, particularmente, sobre la naturaleza y alcance del principio de representación, relacionado con los concejales de las alcaldías.

La discusión se centró en que los integrantes de dichos concejos, electos por planilla, representan una de las seis circunscripciones, o bien que éstos son concejales de todo el territorio.

Esta controversia no es gratuita ni novedosa sino una discrepancia conceptual de antaño. John Locke consideraba que quienes integran la comunidad habían consentido en reunirse y nombrar a sus autoridades por mayoría, en consecuencia, conservaban su soberanía y podían rechazar las decisiones de sus representantes cuando les perjudicara.⁴

Otra postura, vigente hasta nuestros días, es la expuesta por Edmund Burke, en su conocido “Discurso a los electores de Bristol”, en el cual sostuvo que “el Parlamento no configuraba un Congreso de embajadores para defender intereses distintos y hostiles, sino, una asamblea deliberante de una nación, cuyo único interés era la totalidad, la cual abarcaba el bien general como resultado de la razón”.⁵ Por ello, quienes representaban a la ciudadanía eran libres para hacer lo mejor para la nación y no actuaban como un agente para sus votantes, si bien le debían al pueblo el pleno ejercicio de su capacidad superior, no le debían obediencia o servilismo. La representación no se vinculaba con la obediencia a los deseos populares.

Con lo anterior se pretende evidenciar la existencia de una controversia jurídica con un trasfondo teórico-político, toda vez que prevalecerá una teoría política sobre la representación respecto de otra y, con ello, las implicaciones serán distintas. Así, dicha discrepancia debe resolverse, pues con el establecimiento de la nueva Constitución y las leyes electorales⁶ se iniciaron acciones institucionales tendientes a cumplir con las disposiciones normativas, más visible por ahora, en el Instituto Electoral de la Ciudad de México, que diseñó y determinó circunscripciones con base en los lineamientos establecidos en la norma constitucional.

Esta actuación se enmarca en lo establecido por el artículo Vigésimo Transitorio del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México que conminó al Instituto para que, en 30 días naturales a partir de la publicación del Decreto, realizara la división mediante circunscripciones en las demarcaciones territoriales, para elegir integrantes de las alcaldías en 2018. Como se advierte, puede darse el caso de emprender acciones que luego deban desecharse, generando una duplicidad de actividades y gasto de recursos; en ello radica la pertinencia para establecer reglas con prontitud y claridad en la materia que generen certeza en el juego democrático.

Ahora bien, en el ámbito jurisdiccional el Tribunal Electoral de la Ciudad tiene una tarea compleja, si bien la maquinaria todavía se encuentra en espera de su reto más fuerte que consistirá en todas las impugnaciones que conforme a su competencia conozca y resuelva, debe vigilar la debida aplicación de las normas electorales en la integración de las alcaldías y que se elijan por planillas de entre siete y diez candidaturas, debiendo integrarse dichas fórmulas con personas del mismo género, de manera alternada, así como con jóvenes de entre 18 y 29 años. Como se observa, los temas torales en la integración de las alcaldías son su distribución numérica, la paridad y el espacio reservado a jóvenes, aspectos que el Tribunal deberá procurar su cabal cumplimiento.

Desde su ámbito competencial, el Tribunal debe verificar que en los asuntos sometidos a su conocimiento no se violen derechos político-electorales por las partes actoras de la contienda, y se respeten los principios que rigen en la materia; especialmente, en esta labor dará coherencia y efectividad a las nuevas normas electorales establecidas por la legislatura, en su caso, aplicándolas de acuerdo a las técnicas de interpretación conforme, proporcionalidad y control de la constitucionalidad y convencionalidad.

Si así lo amerita el caso, determinará la razonabilidad de los requisitos de elegibilidad, la aplicación de las reglas del financiamiento público o el número de firmas para hacer efectivas las candidaturas independientes, procurando que éstas no se convirtieran en obstáculos del ejercicio de los derechos políticos y del sistema electoral; además, deberá cerciorarse que en la asignación de concejales de representación proporcional se tome en cuenta el porcentaje de votos efectivos.

Con especial énfasis, debe proteger el derecho que tienen las mujeres a un gobierno democrático y a la participación política paritaria: en la función pública, en el Congreso de la Ciudad de México, en la prelación de concejales de representación proporcional, entre otros; por tanto, debe cuidar que en las candidaturas independientes, en las propuestas de los partidos políticos y en las decisiones de la autoridad electoral, se cumpla con el principio de paridad y con los criterios emitidos por la jurisdicción electoral.

Al respecto, no debemos olvidar que existen antecedentes sobre este tema, como el sucedido en Chiapas en 2015, cuando al integrar las candidaturas locales los partidos no cumplieron con la paridad de género a la que estaban obligados con la reforma político-electoral de 2014, y la autoridad administrativa local tampoco lo verificó, lo cual concluyó con la remoción de los Consejeros del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas.⁷

El Tribunal Electoral ha asumido el mandato constitucional para defender los derechos de las mujeres en distintos aspectos: en garantizarles el acceso efectivo a la justicia; en identificar los casos que, por su naturaleza, se requiera aplicar la perspectiva de género como método de análisis para su resolución; en la revisión y adecuación de la normativa interna para lograr su inclusión en los distintos escenarios laborales; y en la aplicación del principio de paridad en los casos concretos conocidos por este órgano jurisdiccional, con la finalidad de materializarlo en sus distintas dimensiones.

Puede decirse, que la jurisdicción electoral enfrentará los retos planteados, tanto por la determinación de la Suprema Corte con motivo de las impugnaciones presentadas como por el diseño de las reglas electorales vigentes. Merece particular mención, las causales de nulidad de la elección que contemplaba la Constitución, relativas a la violencia política de género, compra o coacción del voto, empleo de programas gubernamentales, desvío de recursos públicos con fines electorales, así como la compra o adjudicación de tiempos en radio y televisión, dado que la Corte determinó que no corresponden con las señaladas en la Constitución federal y vulneran el principio de seguridad jurídica.

Sobre el particular, las causales de nulidad sentaban un precedente sin parangón en la historia jurídica de nuestro país al propiciar la progresividad y maximización de los derechos humanos, en su vertiente político-electoral, como lo es el caso de la violencia política que obstaculiza e impide el derecho humano de las mujeres a ejercer el voto y a ser electas en los procesos electorales, o bien, a su desarrollo en el escenario público.

En principio, el establecimiento de estas nuevas causales representaba, como muchos aspectos de la Constitución local, un avance en la concepción de los derechos y de la realidad imperante; su reconocimiento constitucional atendía al ejercicio de la libertad configurativa del constituyente, por lo que debieron conservarse en tanto eran resultado de la problemática vivida en los últimos procesos electorales y ante las exigencias sociales tendientes a garantizar el principio de igualdad sustantiva.

Si se quiere ver con una perspectiva más progresista, la misma Constitución señala que la democracia, aparte de referir a una estructura jurídica y un régimen político, debe concebirse como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (artículo 3º, Fracción II, a de la Constitución federal), por lo que la conservación de esas causales representaba una forma de abonar a esa finalidad.

Otro reto de la jurisdicción electoral local es garantizar el reconocimiento y protección de los derechos político-electoral de los pueblos o barrios originarios y comunidades indígenas residentes, así como de sus integrantes para participar en la toma de decisiones públicas y acceder a cargos de representación popular. En ese sentido, los partidos políticos procurarán incluir en sus candidaturas a una persona perteneciente a estos grupos y con ello hacer efectiva su participación política.

El Tribunal Electoral Local, en aras de proveer una impartición de justicia acorde a los requerimientos actuales, contará con una Defensoría Pública de Participación Ciudadana y de Procesos Democráticos, que brindará a la ciudadanía, gratuitamente, asesoría y defensa en los procesos de participación ciudadana y democráticos puestos a su consideración. Dicha instancia será accesible para habitantes, ciudadanía, organizaciones y órganos de representación ciudadana electos en las colonias, barrios o pueblos originarios para la defensa y cumplimiento de sus derechos.

El Código Electoral, sin mayor detalle, establece que el Presidente del Tribunal presentará al Congreso de la Ciudad una terna para la designación del titular de la Defensoría; por lo que reconociendo la transcendencia de este órgano, resultaría pertinente reglamentar que su integración fuera resultado de un proceso deliberativo en el seno de su Pleno, esto para que dicho cuerpo colegiado verificara conjuntamente las cualidades y capacidades de los aspirantes a ocupar el cargo y en esa medida se garantizara la legitimidad de su designación.



Asimismo, los defensores integrantes de dicho órgano deberían designarse a través de métodos idóneos para identificar los mejores perfiles profesionales que exige la función a desempeñar, procurando la realización de un proceso objetivo y transparente. Actualmente, las convocatorias abiertas, con exámenes de conocimiento y valoración curricular representan una práctica exitosa y recurrente para la integración de órganos de esta trascendencia, por lo que sería pertinente su aplicación en el caso de la Defensoría.

No se deja a un lado que la Constitución y las leyes electorales prevén la figura de la reelección hasta las elecciones de 2021, para las y los diputados e integrantes de las alcaldías que sean electos en 2018,⁸ de esta forma, por ahora no representa un reto a corto plazo.

Finalmente, se espera una gran capacidad organizativa en los procesos, lo que arroja retos importantes para la justicia electoral, sobre todo por las decisiones que se tomarán con las nuevas reglas en la materia. En las sentencias, la autoridad jurisdiccional podrá determinar el alcance del derecho en un contexto normativo complejo, quizás ambiguo o vago, con lagunas, obstáculos y exigencias de quienes participen, lo cual sólo puede lograr a partir de denotar un serio, responsable y abierto diálogo institucional.

La importancia de las reglas claras radica en que la autoridad podrá visualizar su campo de acción y los mecanismos que implementará para su mejor desempeño, lo cual ha representado el primer reto, no sólo para el legislativo (Constituyente) al elaborar la Norma Suprema, o la Corte al resolver sobre las normas impugnadas, sino también para las autoridades electorales, porque dependiendo de ello trazarán la ruta a seguir para allanar el camino del próximo proceso electoral.

*Es Magistrada del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

Referencias

¹ En las elecciones federales se elegirá: El o la titular de la presidencia de la República, 128 senadoras y senadores, 500 diputadas y diputados. A nivel local se tendrán 30 elecciones concurrentes en las que se renovarán: 8 gobernadores (Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán) y 1 jefe de gobierno (Ciudad de México), 591 diputaciones locales de mayoría relativa, 391 diputaciones locales de representación proporcional, 16 alcaldías, 1,596 integrantes de ayuntamientos, 160 concejales de la Ciudad de México, y 24 juntas municipales en Campeche. Información disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2017/08/01/cargos-eleccion-en-el-2018/>

² Estadísticas del Padrón Electoral y la Lista Nominal por Delegación Política, fecha de corte 31 de mayo de 2017, Instituto Electoral de la Ciudad de México. Disponible en: <http://www.iedf.org.mx/de/deoyge/PadronElectoralListaNominal/C20170531-TOTALporDEL.pdf>

³ Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 (Morena) y sus acumuladas 16/2017 (Nueva Alianza), 18/2017 (PGR) y 19/2017, promoventes: Morena, Partido Nueva Alianza, Procurador General de la República y Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁴ Locke, John, Ensayo sobre el gobierno civil, México, Nuevomar, 1989, p. 94

⁵ Burke, Edmund, “Discurso a los electores de Bristol”, Textos políticos, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 312-313.

⁶ El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el miércoles 7 de junio de 2017, con la Fe de erratas publicada el 21 de junio. En tanto que la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México, fue publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el miércoles 7 de junio de 2017.

⁷ Vid. SUP-RAP-118/2016 y Acumulados.

⁸ Vid. Artículo Segundo Transitorio de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Los partidos hacia el 2018

Candidaturas y estrategias electorales

Por Esperanza Palma
(@EsperanzaPalma)

¿Cómo se están preparando los partidos para las elecciones de 2018? ¿Qué reglas están estableciendo para decidir las candidaturas? El próximo año se disputarán 3, 327 cargos, entre los que se encuentran la presidencia, 500 diputaciones federales, 128 escaños del senado, nueve gubernaturas, 984 diputaciones locales, 1598 ayuntamientos y 16 alcaldías en la Ciudad de México (El Economista, 2017). Optar por un método de selección y por ciertos perfiles de candidaturas representan decisiones cruciales de los partidos que reflejan sus arreglos internos, sus reacomodos y sus cálculos. Los métodos definen quiénes pueden ser elegidos y quiénes eligen, si la militancia, los simpatizantes, la dirigencia, o el líder (Norris, 2006). Quienes resulten ser candidatos/as representarán al partido; de ellos dependerá en buena medida, el triunfo y el ejercicio de gobierno (Freidenberg, 2003).

Lo que hemos visto en los últimos meses en el terreno partidista es un escaso (si no es que inexistente) debate de propuestas. La discusión sobre los programas y sobre temas cruciales como la violencia, los derechos humanos, la desigualdad y la corrupción, entre otros, ha sido marginal en tanto el objetivo central es buscar la candidatura idónea a la presidencial.

Así, la definición del perfil y el método para seleccionar la candidatura presidencial se coloca por encima de debates programáticos y de otras candidaturas, aunque para algunos partidos hay otras nominaciones de urgente definición como ha sido el caso de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México que ya ha sido decidida por el Partido Morena bajo la forma de “coordinadora de organización de la Ciudad de México” con un método muy controvertido. A diferencia de los otros partidos, Morena tienen candidato presidencial desde su fundación, con lo cual, la candidatura en la Ciudad de México se situó como un asunto prioritario en tanto en la capital del país puede ganar su primera gubernatura y representar un apoyo central del proyecto lopezobradorista.

Este artículo se propone analizar algunos de los métodos de selección de los partidos y parte del debate en torno a la estrategia electoral hacia el 2018. En principio, todos los partidos enfrentan, al menos, dos dilemas: 1) elegir métodos de selección incluyentes de la militancia o seleccionar a un candidato competente de acuerdo a la visión de la dirigencia; 2) seleccionar un candidato/a con trayectoria partidista o un candidato con más probabilidades de triunfo aunque tenga un perfil no partidista.

Todo indica que serán unas elecciones presidenciales muy competitivas.

En julio algunas encuestas colocaban a AMLO como el puntero con 33%, Zavala con 27% Osorio Chong con 20%, Mancera con el 10% y a El Bronco con el 10%. Reforma le da 26% a Margarita y 30% a AMLO, 14% a Osorio Chong, 6% a Mancera y 5% al Bronco (Expansión, 2017).

Una encuesta publicada en agosto por Red Política (23 de agosto 2017) sobre preferencias por partido coloca a Morena con 23%, al PAN con 19%, al PRI con 16% y al PRD con 6%. Hasta el momento todas ubican a López Obrador y a Morena en primer lugar, mientras que el partido gobernante ocupa la tercera posición de las preferencias. En un contexto de enorme descrédito del gobierno de Peña Nieto por la violencia y la crisis de derechos humanos, entre otros, y del PRI por los casos de corrupción de algunos ex gobernadores, parece difícil que el partido remonte las tendencias electorales. Llega a 2018 con 14 gubernaturas y 5 millones de votos menos que en 2012. En los debates y decisiones tomadas hasta ahora por el PRI, el PAN, el PRD y Morena se puede advertir una tendencia de las dirigencias hacia la centralización de los procedimientos de selección, aunque los métodos formales puedan diferir entre ellos. En los casos del PRI y Morena la concentración de la decisión sobre las candidaturas es más clara que en el caso del PAN y el PRD que están llevando a cabo foros de discusión ante la posibilidad de hacer un frente común, aunque ciertamente la iniciativa de dicho frente fue tomada por las dirigencias de estos partidos.

En su 22 asamblea, el PRI cambió el requisito de los diez años de militancia para ocupar una candidatura con lo cual abrió la puerta a la posibilidad de seleccionar un candidato presidencial proveniente del circuito gubernamental, prácticamente elegido por el Presidente de la República y distante de un priísmo socialmente desprestigiado. Precisamente, se busca nominar un candidato no priísta, que seguramente será alguno de los secretarios de Estado, José Antonio Meade, José Narro, Miguel Ángel Osorio Chong o Aurelio Nuño. Los secretarios pueden no ser identificados como priístas tradicionales, pero no tienen un perfil cercano a la ciudadanía al no haber ocupado un cargo de representación ni contar con trabajo político-partidista. Hasta la fecha no se ha definido el método de selección del candidato ni se aprobó la propuesta de un grupo de priístas encabezado por Ivonne Ortega, quien proponía que la decisión fuera sometida a una consulta entre los militantes.

El PAN y el PRD están trabajando en la creación de un frente común que se colocaría como una tercera opción frente a la candidatura de López Obrador y el PRI. La iniciativa ha sido tomada por las dirigencias de ambos partidos y del grupo Galileo del PRD. La consumación del frente depende, ante todo, de que las dirigencias puedan encontrar un candidato/a externo y que cada partido logre disciplinar a sus líderes. Margarita Zavala está en el segundo lugar de las preferencias electorales con lo cual sería, en principio, la candidata más competitiva del PAN (El Universal, 2017), pero que alejaría al electorado perredista y generaría una cierta oposición dentro de su mismo partido, en particular frente al presidente Ricardo Anaya. Por su parte, el PRD llegará a las elecciones de 2018 con un grave deterioro electoral, con una pérdida importante en la Ciudad de México, su bastión en donde perdió cinco delegaciones en 2015 a manos de Morena, y sin la posibilidad de formar parte de un frente de izquierda. La elección en el Estado de México ahondó las diferencias entre López Obrador y la dirigencia del PRD en tanto Juan Zepeda, ex candidato de este partido a la gubernatura del estado, no aceptó declinar a favor de la candidata de Morena. En este contexto, el PRD se beneficiaría de una alianza de esta naturaleza, aunque a costa de un programa de izquierda.

Hasta el momento el único partido que ha definido a su candidato a la presidencia es Morena. No obstante, el partido deberá definir un mecanismo de ratificación de la candidatura de López Obrador. Lo que ha estado en el centro de la vida de Morena en las últimas semanas es la selección de la coordinadora de organización de la Ciudad de México, quien será virtualmente la candidata a la jefatura de gobierno. Los/s contendientes fueron Claudia Sheinbaum, Ricardo Monreal y Martí Batres y dado que no hubo un consenso interno para decidir la candidatura, se decidió que el método de selección fuera una encuesta aplicada a los habitantes de la Ciudad de México. La encuesta se propuso, en principio, evitar fricciones internas y seleccionar la candidatura de acuerdo a las preferencias de la ciudadanía; sin embargo, terminó por convertirse en un conflicto en tanto Monreal no aceptó el resultado. Según declaraciones recientes, Monreal está próximo a salir de Morena, (Villavicencio y Ruiz, 2017) lo cual erosiona la fuerza institucional de un partido nuevo y podría poner en riesgo su triunfo en la Ciudad de México.

| Partido | Discusión y acciones frente a las elecciones de 2018 | Método de selección de candidatura presidencial y otras candidaturas |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PRI | <p>Asamblea XXII:</p> <ul style="list-style-type: none"> —Reforma a los estatutos que quitó el candado de 10 años de militancia para ocupar una candidatura. Deja abierta la posibilidad de candidatos externos. Es esperable que el candidato saldrá del circuito gubernamental, alejado tanto del PRI como de la ciudadanía. Se impuso la disciplina frente a posible democratización —Un nuevo código de ética y creación de instrumentos para prevenir investigar y vigilar conductas indebidas —Se reafirma como heredero de la Revolución Mexicana y como un “partido socialdemócrata”. Beltrones propone dar giro a la izquierda lo cual puede leerse como una forma de administrar la derrota del PRI (Petersen–Farah, 2017). — Prohíben ser plurinominal de forma consecutiva —Promover segunda vuelta, revocación de mandato, retirar el fuero constitucional y los gobiernos de coalición —Contra el populismo (contra López Obrador). Apoyo a las reformas impulsadas por Peña Nieto | <p>Indefinido. En noviembre se tomará la decisión. No se aprobó la propuesta de “Alianza Generacional” de selección a través de consulta a la militancia.</p> |
| Morena | <ul style="list-style-type: none"> —Inquestionable candidatura de López Obrador sin establecer un frente de izquierda. Es el candidato con más posibilidades de ganar pero tiene en su contra que polariza la lucha política. —Eje central: lucha contra la corrupción | <p>La candidatura a la presidencia deberá surgir de un procedimiento formal que está por definirse. No ha habido pronunciamientos hasta el momento.</p> <p>Los otros cargos se definen por consenso, encuesta y sorteo. Ante la falta de consenso entre los consejeros del partido en la CDMX, se utilizó la encuesta. Previo a ello, la votación en el consejo fue: Batres 84 votos, Sheinbaum 76, Monreal 64 (Corona, 2017).</p> <p>El método de la encuesta en la que se sondearon las preferencias de la ciudadanía de la Ciudad de México entre Monreal, Sheinbaum y Bartres. Se aplicaron 1000 cuestionarios, 800 a domicilio y 200 en espacios públicos pero nunca se aclaró públicamente cuál sería la metodología.</p> <p>El perfil de Claudia Sheinbaum: científica, fue integrante del Consejo Estudiantil, Universitario, Secretaria de Medio Ambiente en el D.F. en la administración de AMLO y ahora delegada de Talpan. Muy cercana al proyecto de López Obrador</p> |

| | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Frente Amplio Democrático: PAN – PRD, una tercera opción frente a Morena y el PRI</p> | <p>Direcciones nacionales del PAN y del PRD, y el Grupo Galileos de este último partido, proponen crear un frente con el PAN.</p> <p>Objetivo explícito: cambio de régimen. Avanzar hacia un régimen semi-parlamentario. El régimen presidencialista está agotado y no hay que revivir la presidencia imperial. Frente amplio con gobierno de coalición (Belaunzarán, 2017).</p> <p>—El PAN propone ejes de discusión al Frente: desarrollo económico, Estado de derecho, política social, medio ambiente y sustentabilidad, seguridad y política exterior (Ortega, 2017)</p> | <p>Lo más probable es que sea un externo acordado por las dirigencias de los partidos. Una candidatura que unifique a los partidos, sus militancias y sus bases electorales con un programa “neutro” políticamente.</p> <p>—El método podría ser una encuesta aunque se están realizando foros de debate con intelectuales y políticos de diversos partidos</p> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

En el PRI no hay impulso alguno para su democratización. La asamblea fue un ejemplo de disciplina y de regreso a un esquema previo que abre paso a un candidato proveniente del gobierno actual sin militancia priísta.

El método de la encuesta de Morena ha resultado ser el más polémico por la forma en que fue manejado ante la opinión pública. Monreal argumenta que hubo un sesgo en su contra, aunque la verdad sea dicha él conocía las reglas del juego.

Más allá de la coyuntura, la encuesta busca evitar un conflicto interno (Morena lo logró) y al mismo tiempo busca eficacia electoral ya que permite elegir al candidato/a más popular entre la ciudadanía.

No obstante, esa popularidad no necesariamente se corresponde con el mejor perfil desde un punto de vista partidista y de trayectoria política. Más aún, excluye a la militancia de un partido de la decisión crucial de elegir candidaturas.

El PAN y el PRD, por su parte, siguen procesando el frente común. De concretarse, su gran reto es seleccionar a un/a candidato “neutral” que no aleje a la militancia y el electorado del otro partido.

Así, hasta el momento, la tendencia parece ser hacia la centralización de los mecanismos de selección en contra de la utilización de métodos más democráticos.

***Profesora-investigadora del Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa.**

Referencias

Belaunzarán, Fernando, 2017, “Del Frente Amplio al gobierno de coalición” en (http://themexicantimes.mx/del-frente-amplio-al-gobier-no-de-coalicion/?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter)

Corona, Salvador, 26 de agosto de 2017, “Morena ya tiene a sus candidatos para la CDMX”, El Economista <<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2017/08/13/morena-ya-tiene-sus-candidatos-cdmx>>

El Economista, 2017, “El INE y el 2018”, (<http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-politica/2017/04/09/ine-2018>).

Expansión, 2017, <http://expansion.mx/politica/2017/06/13/tras-las-elecciones2017-asi-arranca-la-carrera-presidencial-en-las-encuestas>)

Freidenberg, Flavia, 2003, Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina, Biblioteca de la reforma política No. 1, Lima, IDEA.

Ortega, Ariadna, 25 de agosto de 2017, “El PAN busca incluir seis ejes en su plataforma electoral para 2018”, Expansión (<http://expansion.mx/politica/2017/08/25/el-pan-busca-incluir-seis-ejes-en-su-plataforma-electoral-para-2018>)

Petersen Farah, Diego, 2017, “Beltrones, el PRI y la izquierda”, Informador, <<http://opinion.informador.com.mx/Columnas/2017/08/23/beltrones-el-pri-y-la-izquierda/>>

Norris, Pippa, 2006, “Recruitment”, en Richard S Katz y William Crotty, eds., Handbook of Party Politics, Londres, Sage, pp.89-107.

PRI, 2017, Documentos de la XXII Asamblea Nacional (<http://pri.org.mx/SomosPRI/>) Red Política, 23 de agosto de 2017, “¿Qué partido mantiene preferencia para 2018?” <http://www.redpolitica.mx/nacion/que-partido-mantiene-preferencia-para-2018>

Romero, Jorge Javier, 10 de agosto de 2017, “Puchero de frente con coalición”, Sin embargo, (<http://www.sinembargo.mx/10-08-2017/3282248>).

El Universal, 12 de julio de 2017, “Ciudadano podría abanderar el Frente Opositor, dice Margarita Zavala” (<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/07/12/ciudadano-podria-abanderar-el-frente-opositor-dice-margarita>)

Villavicencio, Diana y Joel Ruiz, 30 de agosto de 2017, “Solo o con un partido seguiré en la contienda”, El Universal, p.C3.

Zavala, Misael, 13 de agosto de 2017, “Aprueba PRI reformas internas con miras a 2018”, El Universal, p. A8.

Hacia el 2018

Retos de la Judicatura Electoral Federal

Por Claudia Valle Aguilasocho
(@CVAguilasocho)

Las elecciones son el mecanismo por el cual en democracia, las mayorías elijen a sus representantes ante los congresos; autoridades en el ámbito municipal, y en un escaño aún más alto, a quien dirigirá la administración y las políticas del país. No son pocos los componentes que inciden en los procesos electorales, hay elementos formales dados, me refiero con ello a las reglas que rigen la contienda, y a la par, justo a nivel de cancha, en el terreno mismo de la competencia, están todas las acciones que despliegan los actores políticos para conseguir el triunfo.

En esos espacios en los cuales tiene lugar la preparación de las elecciones, la organización electoral, la definición de las y los competidores, las campañas, las propuestas, y la jornada electoral, concurren, en distinta medida, todos los actores que forman parte importante del sistema electoral, de ellos, el gran protagonista –al menos en un sistema democrático–, es la ciudadanía.

Los partidos políticos y sus candidaturas, como también las y los ciudadanos que buscan por la vía independiente hacer gobierno a través de conquistar el voto, se ubican en el juego democrático en el segundo orden preponderante. En un distinto plano y en una posición de interseccionalidad en el proceso, por el diseño constitucional y legal que existe en nuestro país, estamos las autoridades electorales. Las encargadas de organizar los comicios [INE, OPLES], y la judicatura electoral [el TEPJF en lo federal y los tribunales estatales], a nosotros como órganos de justicia nos corresponde el papel de árbitro en caso de controversias entre los competidores.

Como jueces, nos toca y nos debemos hacer cargo, de verificar el cumplimiento de la constitución y de la ley, debemos garantizar que se protejan los derechos político electorales, este es nuestro principal deber.

El quehacer del árbitro se activa exclusivamente cuando los actores del proceso: partidos políticos, candidaturas o ciudadanía, alzan la voz y piden que sea revisado un acto de autoridad electoral; cuando solicitan que verifiquemos que las reglas del juego han sido respetadas, cuando reclaman que se revise que la contienda y sus resultados son efectivamente producto del voto ciudadano mayoritario.

En resumen, a nosotros los árbitros con jurisdicción nos corresponde, bajo mecanismos de instancia de las partes que compiten y de la sociedad, velar porque el sistema democrático encuentre funcionalidad.

La democracia, el sistema por el que optamos como país, para palpase, para ser un proceso confiable, pide de cada interviniente del sistema electoral que atienda un deber único pero fundamental, requiere que hagamos lo que nos toca y que lo hagamos bien.

Qué retos y espacios de oportunidad presentan los procesos electorales concurrentes de 2018

Las elecciones de 2018, las federales y las locales, que suman 30 procesos han desarrollarse prácticamente a la par y definirse en una jornada electoral concurrente, renovarán más de 3000 cargos públicos [3600 ha indicado el INE], están precedidas de una fuerte percepción de que los resultados se definen por el uso desmedido del poder y el dinero, y no por la voluntad libre e informada de la mayoría y el compromiso de los contendientes, que son los componentes lógicos y deseables. Nuestra democracia y democracias instaladas con mayor cuño en otras naciones, identifican como factores de riesgo importante la alta incidencia del binomio poder y dinero.

A ese binomio debemos sumar el marcado descontento que registra nuestro país y otros más, por los ausentes y en algunos casos precarios resultados alcanzados por los gobiernos, por las ofertas políticas por las que optaron la mayoría de los ciudadanos en las urnas, de quienes sus votantes y la sociedad comparten un proceso de esperanza exigua, que exige, con total legitimación, que quienes resulten electos en los próximos comicios generen mejores condiciones de bienestar social.

En este panorama nacional y regional estamos inmersos, este es el contexto en el que se desarrollarán las más grandes elecciones de la historia de nuestro país. El próximo domingo primero de julio, simultáneamente 30 entidades del país tendrán procesos electorales para elegir más de 3000 cargos. Los comicios locales coinciden con la renovación de la presidencia del país y del Congreso de la Unión.

Por ello el día de la jornada electoral, deberán instalarse, como lo ha mencionado el INE, poco más de 150,000 casillas; en ese marco, más de un millón de ciudadanxs serán funcionarixs de casilla, por tanto, receptores del sufragio que emitan – esperemos un porcentaje importante– de los 89 millones de ciudadanas y ciudadanas que conforman el padrón electoral.

Tendremos la presencia de más de una decena de partidos nacionales y un número renovado de partidos políticos locales. Candidaturas ciudadanas y candidaturas de partidos. Todos ellos, enmarcarán sus aspiraciones de alternancia de poder en un ambiente impregnado de una nueva realidad en el juego democrático, la posibilidad de reelección de las candidaturas ganadoras (en los estados donde ya está legislada). Las reglas nacionales y las reglas en lo local sobre financiación, topes de gastos de campaña, acceso a medios, incluidos los electrónicos como vehículos de comunicación política y electoral. La fiscalización a cargo del INE, y los mecanismos de rendición de cuentas. Las plataformas electorales, los planes de acción, las estrategias de campaña, las estrategias de conquista del voto. Las tareas de vigilancia y revisión de las autoridades administrativas y, en el orden de la revisión a cargo de los tribunales, el quehacer jurisdiccional estará enfocado a que se cumplan los principios de legalidad, de imparcialidad, de equidad, que se observe la paridad, y en su conjunto proscribamos la violencia por razón de género y en general en cualquiera de sus expresiones en el contexto de lo político electoral.

Qué exige el 2018 de todos los actores

Sin duda hoy más que nunca la ciudadanía quiere ser escuchada e incidir más allá de votar en la jornada electoral, quiere y demanda gobiernos de resultados.

De los competidores, la democracia requiere voluntad política para comprometerse con la legalidad, que se abandone la denostación y se apueste por las propuestas políticas, la discusión de los proyectos y se delinee las acciones para materializarlos.

De las autoridades que organizan y administran las elecciones, se espera que, definidas las reglas y tareas de lo nacional y lo local, exista coordinación de esfuerzos y una comunicación clara.

Que se dialogue con la ciudadanía y con los actores políticos para que lo que a cada quien corresponde sea un tema por demás conocido y claro. De magistrados y magistradas electorales se exige que resolvamos los medios de defensa que se presenten, que lo hagamos pronto y lo hagamos bien. Que generemos confianza en el sistema de justicia, cumpliendo el propósito fundamental de la Judicatura, privilegiar el respeto de la constitución y la ley.

La Judicatura Electoral Federal y sus retos

La judicatura no escapa de los efectos generalizados del desencanto, la apatía y la desconfianza en la política, en el sistema electoral, y en la democracia, en cómo la hemos vivido hasta hoy, sobre ello tenemos total claridad y debemos asumir una posición autocrítica.

Del árbitro, la sociedad –con total legitimación– en palabras lisas, pide que solucionemos lo que, en los distintos tramos del proceso electoral no se haya hecho bien por competidores o por autoridades.

¿Cómo espera que emprendamos esta tarea? Busca que sancionemos a quién no respete las reglas, y que dejemos claro por qué consideramos que fue así. En resumen, de nosotros se espera que contrarrestemos el juego sucio y hagamos prevalecer la legalidad en cada fase del proceso electoral: en la preparación, en la jornada y, desde luego que garanticemos la certeza de los resultados.

En el informe país sobre la calidad de la ciudadanía que se elaboró en 2015, como el gran reto del gobierno mexicano se identificó el crear un discurso de legitimidad compatible con un ambiente democrático y un Estado de derecho eficaz que nos lleven a una ciudadanía plena.

En dicho informe se expresa, con total atino, que mientras esto no se logre, la desconfianza hacia las instituciones gubernamentales y de justicia se mantendrá. Agregaríamos algo más, si la legitimidad de las elecciones no se sustenta en un compromiso realmente democrático de los competidores y en la legalidad del actuar de las instituciones, la desconfianza incrementará.

El informe sobre la calidad de la ciudadanía identifica como grandes enemigos del estado de derecho al crimen, a la impunidad y a la corrupción.

Dentro de este escenario, en el cual se ha llamado por su nombre a los aspectos que retan en mayor medida la eficacia del sistema, se identifican dos instrumentos para contrarrestar el debilitamiento de la calidad de la democracia: el Estado de derecho y la protección a los derechos ciudadanos. Ambos, así lo indica el informe, han de ser relevantes tanto para el gobierno como para la sociedad en su conjunto. En este orden, la apuesta para fortalecer la democracia en el contexto mexicano y la legitimación de los procesos concurrentes de 2018, es fortalecer dos elementos esenciales el estado de derecho –en palabras sencillas el respeto a la ley–, y la protección de los derechos de la ciudadanía.

En lo sustantivo, la judicatura está llamada, al completo, a juzgar con imparcialidad, con objetividad, y con base en el derecho: a hacer respetar la constitución y los principios rectores del proceso electoral.

En lo cuantitativo, decidir oportunamente los juicios y recursos que se presenten, es un presupuesto y no una opción. Podemos avizorar a partir del número de elecciones a realizarse y a la curva ascendente que cada ejercicio ha mostrado, que el número de impugnaciones que recibiremos será el más alto que hasta ahora hemos experimentado. Las proyecciones y la planeación para el desahogo de tales tareas, son acciones que ocupan a la judicatura.

En este panorama de litigiosidad de las elecciones, los tribunales locales habrán de ser mucho más céleres y la judicatura federal más expedita, acorde al mandato constitucional y legal de evitar que las consecuencias de una violación de derechos se tornen irreparables por falta de decisión.

Tribunales abiertos, transparentes y confiables.

Sobre la integridad electoral, que llama al fortalecimiento de las instituciones para a su vez fortalecer la democracia, en el espacio que dentro del sistema electoral ocupamos, como Judicatura Federal Electoral identificamos y nos hacemos cargo del deber que tenemos de repuntar en la credibilidad y en la confianza de la sociedad. Este reto va de la mano con ser un tribunal más abierto, más transparente y más cercano a las personas.

Cómo buscamos generar confianza

Por la esencia de nuestra función, el merecimiento de confianza se une a la eficacia de nuestras decisiones, a la certeza de los criterios que emitimos, al hecho de que se conozcan nuestras sentencias. Va de la mano del deber de privilegiar que cualquier persona interesada en saber por qué se decidió en un sentido concreto, pueda tener acceso a las razones jurídicas, expresadas con claridad y en un lenguaje ciudadano.

Debemos posibilitar que lxs usuarixs del sistema de justicia, analistas, medios de comunicación y, principalmente la ciudadanía, cuenten con los elementos y la información indispensables para formarse un juicio de valor sobre lo correcto o no de nuestros fallos. Como judicatura tenemos una gran oportunidad y una alta encomienda, ser factor de balance y equilibrio en el ejercicio democrático dotando de certeza los procesos electorales, hacia ese objetivo se encaminan nuestros esfuerzos.

Sobre la litigiosidad

Cuando en distintos espacios de opinión y de análisis se hace un recuento de los procesos que vienen, la pregunta obligada es si el sistema electoral está listo, si contamos con los componentes necesarios para un ejercicio de esta magnitud.

Para la judicatura federal, y en buena parte también para la judicatura local, 2015 se tradujo en el mejor ejercicio preparatorio para 2018.

En los procesos electorales 2014–2015 se renovó la cámara de los Diputados y tuvieron lugar 17 procesos electorales estatales concurrentes. En ocasión de ese ejercicio democrático, de noviembre de 2014 al 15 de octubre siguiente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF], recibió 28,676 asuntos, todos ellos fueron resueltos con la debida oportunidad.

Los comicios concurrentes de 2014–2015, dieron muestra de la capacidad de respuesta de la justicia federal electoral, exponencialmente ese ejercicio delineó una ruta base a partir de la cual podemos prepararnos y solventar un ejercicio como el de 2018, especialmente cuando como lo muestran las estadísticas jurisdiccionales los comicios de 2009 y 2012, no guardaron una significativa correlación con el incremento de litigiosidad que mostró el proceso electoral federal y los procesos electorales locales concurrentes de 2015.

El compromiso demostrado en aquella oportunidad está presente. Resolver en tiempo y forma los juicios que se presenten es una tarea para la cual el TEPJF está listo. Los hombres y mujeres que integramos la judicatura electoral federal, buscaremos en cada actuación, con cercanía y apertura a la ciudadanía, con sentencias claras y argumentos sólidos cumplir el mandato constitucional que tenemos de hacer valer los derechos político electorales de la ciudadanía; de ser garantes de la legalidad y constitucionalidad de los comicios próximos, de ser un árbitro confiable.

***Magistrada Presidenta de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con sede en Monterrey, Nuevo León.**

Guanajuato

Retos del proceso electoral 2017–2018

Por Mauricio Enrique Guzmán Yáñez @MauricioGuzmanY

El proceso electoral 2017–2018 será sin duda uno de grandes retos, no sólo para las autoridades encargadas de organizar y calificar los comicios, sino para todos los actores involucrados.

La reforma electoral de 2014 implicó la creación de un sistema nacional electoral encabezado por el Instituto Nacional Electoral (INE), con la finalidad principal de estandarizar la organización de los comicios en nuestro país, esto bajo la óptica de que todas las autoridades electorales administrativas organicen elecciones bajo reglas comunes, con altos estándares de calidad, eficiencia y eficacia. En esta nueva dinámica, el INE cuenta con atribuciones antes conferidas a las autoridades administrativas electorales locales, entre las que hay que resaltar: la capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas, así como la emisión de reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de: 1) resultados preliminares, 2) encuestas o sondeos de opinión, 3) observación electoral, 4) conteos rápidos, 5) impresión de documentos, y 6) producción de materiales electorales.

Para el proceso electoral 2017–2018, en el estado de Guanajuato se instalará la mesa directiva de casilla única, en la que se recibirá tanto la votación de las elecciones federales (titular del ejecutivo federal, senadoras y senadores y, diputadas y diputados federales) como la de las elecciones locales (titular de la gubernatura, diputadas y diputados locales, e integrantes de ayuntamientos). Será responsabilidad del INE determinar los lugares en los que se ubicarán las casillas, así como elegir y capacitar a los funcionarios que integrarán las mesas directivas; esto último con la colaboración del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG), que le proporcionará los materiales para la capacitación de los funcionarios en el tema estatal. Para las elecciones locales, el IEEG deberá diseñar su documentación (boletas, actas y hojas de incidentes) y materiales electorales (cancel, urna, paquete electoral, mampara especial y base porta urnas), siguiendo los lineamientos para tal efecto emitidos por el INE; esto con el ya referido objeto de que sean estandarizados los procedimientos en la organización de los dos tipos de elecciones (federales y locales). Con esta misma intención —de estandarizar procedimientos—, el IEEG observará los lineamientos y criterios aprobados por el INE al ejercer funciones en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral y conteos rápidos.

Como se puede ver, las elecciones estatales concurrentes con la federal deben ser organizadas de manera conjunta entre el INE y el IEEG, en un escenario en el que éste conserva su autonomía, pero debe observar las reglas emitidas por el INE en los tópicos referidos. Tal aspecto no es del todo novedoso en Guanajuato, pues ya en el proceso electoral concurrente de 2014–2015 se instrumentó el nuevo modelo de competencias, lo que permitió tener una primera experiencia en la organización conjunta de elecciones entre el IEEG y el INE.

Lo anterior, sin embargo, no implica que los nuevos modelos de organización estén plenamente probados, pues no debe perderse de vista que la elección concurrente intermedia del año 2015 en Guanajuato involucró sólo tres elecciones (diputadas y diputados federales, diputadas y diputados locales y ayuntamientos), con porcentajes de participación inferiores al 50%, mientras que la de 2018 implicará la organización de los seis comicios, a los que ya se ha hecho referencia, con una participación en las urnas que, por experiencias anteriores, pudiera rebasar el 60%. Estas variables son importantes al analizar un aspecto crucial de la organización electoral: la operación y funcionamiento de la mesa directiva de casilla única.

Resulta oportuno destacar que en Guanajuato el modelo de casilla única no es nuevo y había sido implementado ya en elecciones intermedias anteriores a la reforma electoral de 2014; no obstante, en elección completa, es decir, en la cual concurren seis elecciones, se venía utilizando el modelo de “casilla espejo”: dos mesas directivas de casilla, una para las tres elecciones federales y otra para las tres elecciones locales. Ello ante la complejidad de operar en una sola mesa directiva de casilla las seis elecciones.

Las nuevas reglas electorales establecen la obligación de instalar una mesa directiva de casilla única en los procesos en que se realicen elecciones federales y locales concurrentes. Así, el artículo 82, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,¹ establece que en los procesos en que se realicen elecciones federales y locales concurrentes en una entidad, el Consejo General del INE deberá instalar una mesa directiva de casilla única para ambos tipos de elección, para cuyos efectos la mesa directiva se integrará, además de lo señalado en el primer párrafo de ese artículo,² con un secretario y un escrutador adicionales, quienes en el ámbito local tendrán a su cargo las actividades señaladas en el párrafo 2, del artículo 81.³ De esa guisa, las más de siete mil mesas directivas de casilla que se instalarán en Guanajuato para el proceso electoral concurrente 2017–2018, estarán integradas, cada una con un presidente, dos secretarios, tres escrutadores y tres suplentes generales.⁴

Lo hasta aquí lo relatado conlleva un reto importante para las autoridades electorales, pues implica de entrada, **la necesidad de una adecuada, eficiente y muy puntual coordinación para capacitar a los más de 63,000 ciudadanos que fungirán como funcionarios de mesas directivas de casilla**, sobre los pormenores tanto de las elecciones federales como de las locales, así como sobre la operación de la mesa directiva de casilla única y, en especial, sobre las atribuciones de cada funcionario de manera destacada al momento de realizar el escrutinio y cómputo de los votos, que por disposición expresa del artículo 289, párrafo segundo de la Ley General, debe efectuarse de manera simultánea tanto respecto de las elecciones federales como de las estatales.

Esto es relevante pues, en la medida en que el escrutinio y cómputo de las elecciones locales se realice de manera simultánea al de las elecciones federales, y en seguida también de forma simultánea se llenen las actas, se formen los expedientes de casilla, se integren los paquetes electorales y se remitan éstos a los consejos electorales correspondientes, mediante los mecanismos previamente autorizados, no sólo se logrará un menor desgaste físico, emocional e intelectual de los ciudadanos que colaboran como funcionarios de mesas directivas de casillas, sino que se contará oportunamente con información en el Programa de Resultados Electorales Preliminares, con todo lo que ello implica, desde las perspectivas de transparencia, confianza en las instituciones y estabilidad política. Éste es quizá el reto más importante que enfrentan las autoridades electorales del INE y del IEEG en la organización conjunta de las elecciones concurrentes del 2018.

Amén de lo anterior, el IEEG tiene frente a sí diversos desafíos que deberá sortear durante la organización del proceso electoral 2017-2018, algunos derivados de la reforma electoral de 2014, ya instrumentados en el pasado proceso electoral, aunque poco empleados, y otros que se conocerán por primera vez en nuestra entidad.

En el primer rubro, es decir, aquellos aspectos que trajo la reforma electoral de 2014, que ya fueron instrumentados en el proceso electoral 2014-2015 y que no implicaron una exigencia mayor al ser poco utilizados (aunque se estima podrían tener un crecimiento exponencial durante el proceso electoral que inicia en 2017 y poner a prueba al IEEG), se encuentran los relativos a las candidaturas independientes y la oficialía electoral.

En el caso de las candidaturas independientes, habrá que recordar que, si bien en el proceso electoral pasado en Guanajuato se registraron dos planillas para integrar ayuntamientos que contendieron de manera independiente,⁵ una de las cuales obtuvo el triunfo,⁶ se trató de municipios con listas nominales que no representaron una complicación mayor para el IEEG al hacer la revisión de las firmas de apoyo ciudadano, pues en el caso de Pénjamo se revisaron 5,300 firmas, y respecto de Comonfort se corroboraron 2,509 firmas.⁷

En el caso de que exista para el proceso electoral 2017–2018 alguna postulación en la vía independiente para la gubernatura del estado y/o para algunos de los municipios con alta densidad poblacional, el IEEG deberá tener la capacidad de hacer la revisión de firmas de apoyo ciudadano en el menor tiempo posible. A manera de ejemplo, se presenta la siguiente tabla ⁸ en la que se especifica la cantidad mínima de cédulas de respaldo ciudadano que sería necesario revisar en los casos que se señalan:

| | LISTA NOMINAL | 3% de la LN |
|---------------------------|---------------|-------------|
| Gubernatura | 4,233,309 | 127,000 |
| Ayuntamiento de León | 1,078,714 | 32,362 |
| Ayuntamiento de Irapuato | 402,088 | 12,063 |
| Ayuntamiento de Celaya | 362,948 | 10,889 |
| Ayuntamiento de Salamanca | 206,805 | 6,205 |
| Distrito II | 203,943 | 6,119 |
| Distrito XI | 204,445 | 6,134 |
| Distrito XVIII | 213,521 | 6,406 |
| Distrito XX | 241,467 | 7,245 |

El tema de la oficialía electoral también constituyó una novedad en la reforma electoral de 2014. Su finalidad es contar con servidores públicos investidos de fe pública para dar fe de la realización de actos y hechos en materia electoral que pudieran influir o afectar la equidad en las contiendas electorales, así como de hechos que influyan o afecten la organización del proceso electoral.

Si bien para el proceso electoral 2014–2015 se contó ya con esta función, durante dicho proceso sólo se presentaron 47 solicitudes de ejercicio de la función de la oficialía electoral. En la siguiente tabla se muestra la estadística de solicitudes durante el periodo:

| Peticiónes presentadas | | Procedentes | Improcedentes | TOTAL |
|-------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------|-------|
| | | 32 | 15 | 47 |
| Consejos | Consejos Distritales ¹ | 2 | 1 | 3 |
| | Consejos Municipales ² | 23 | 9 | 32 |
| Juntas Ejecutivas Regionales ³ | | 6 | 5 | 11 |
| Oficinas centrales | UTJCE | 1 | 0 | 1 |
| Peticionarios | PRI | 19 | 11 | 30 |
| | PAN | 6 | 3 | 9 |
| | PVEM | 1 | 0 | 1 |
| | Representantes de partidos políticos ante el Consejo General ⁴ | 5 | 0 | 5 |
| | (PRI-PVEM-NA) | 1 | 0 | 1 |
| | CIUDADANO | 0 | 1 | 1 |

Consejo Distrital IV (León).

2. Consejos municipales: Doctor Mora, Irapuato, León, Manuel Doblado, Ocampo, Pénjamo, Pueblo Nuevo, Salvatierra, San Diego de la Unión, San Luis de la Paz, Santiago Maravatío, Tierra Blanca, Tarandacuao, Uriangato.

3. JER: Celaya, Guanajuato, Irapuato, León, Salamanca, San Francisco del Rincón y Salvatierra.

4. En sesión del Consejo General el día de la jornada electoral.

Para el proceso electoral 2017–2018 se ha preparado la normatividad necesaria, el Reglamento de la Oficialía Electoral del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato y los Lineamientos para la Operación del Sistema Electrónico de Oficialía Electoral del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, para que los partidos políticos puedan realizar sus solicitudes de oficialía electoral por medios electrónicos, lo que sin duda implicará una mayor exigencia en esta función y para lo cual el IEEG prepara ya un ejército de servidores públicos que no sólo estén capacitados, sino que además cuenten con todos los elementos materiales y tecnológicos para realizar tan importante y delicada función. En este aspecto el IEEG deberá demostrar su capacidad operativa, técnica y de organización, para atender correcta y oportunamente todas las solicitudes de oficialía electoral que se le presenten, así como las que deba despachar de manera oficiosa.

En lo referente a aspectos que habrán de implementarse por primera vez en las elecciones del estado de Guanajuato, destacan los relativos a la reelección y el voto de los guanajuatenses residentes en el extranjero.

La reelección es sin duda el tema de mayor novedad y respecto del cual se han realizado importantes esfuerzos por hacerlo compatible con las reglas y principios en materia electoral, en especial el principio de equidad. **El legislador guanajuatense ha fijado oportunamente las reglas para la reelección, precisando qué servidores públicos deben pedir licencia al cargo y en qué momento, así como las reglas para quienes que no tienen la obligación de pedir licencia, y la forma de hacer compatible la reelección con las reglas de paridad.** Tocaré al IEEG verificar el cumplimiento de las normas y resolver los planteamientos y los seguramente no pocos imprevistos que sin duda alguna surgirán en la instrumentación de esta figura jurídica.

El voto de los guanajuatenses residentes en el extranjero representa otro reto importante para el IEEG, en especial frente a la poca participación que por parte de nuestros connacionales se ha tenido en elecciones de otras entidades federativas. El escenario es incierto, pues será la primera ocasión en la que se recabe la votación migrante para una elección local (gubernatura del estado), y no hay un punto de referencia previo, más allá de la votación de guanajuatenses en las elecciones presidenciales de 2006 y 2012; por ello, una vez definida la modalidad de voto postal, resulta indispensable garantizar la coordinación con el INE en el envío de documentos y materiales electorales, así como en el escrutinio y cómputo del voto. Esto, sin dejar de lado la labor de motivar a los guanajuatenses que radican allende nuestras fronteras a fin de que tramiten su credencial para votar y, en su momento, ejerzan su derecho ciudadano al sufragio.

Los aspectos hasta aquí relatados son algunos de los que más saltan a la vista por su novedad y complejidad, y respecto de los cuales los actores políticos, los medios de comunicación y la ciudadanía seguramente estarán atentos; sin embargo, existen otros que en diversas etapas del proceso electoral irán cobrando protagonismo y que de igual manera exigirán el mayor esfuerzo por parte de las autoridades electorales, tales como el seguimiento a las precampañas y las campañas, los debates, la paridad de género, los procedimientos sancionadores, las medidas cautelares, las sesiones de cómputo, y los recuentos totales y parciales de votos, sólo por citar algunos ejemplos.

***Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato**

Referencias

¹ En adelante la Ley General.

² Artículo 82. 1. Las mesas directivas de casilla se integrarán con un presidente, un secretario, dos escrutadores, y tres suplentes generales. En los procesos electorales en los que se celebre una o varias consultas populares, se designará un escrutador adicional quien será el responsable de realizar el escrutinio y cómputo de la votación que se emita en dichas consultas.

³ Artículo 81. 2. Las mesas directivas de casilla como autoridad electoral tienen a su cargo, durante la jornada electoral, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.

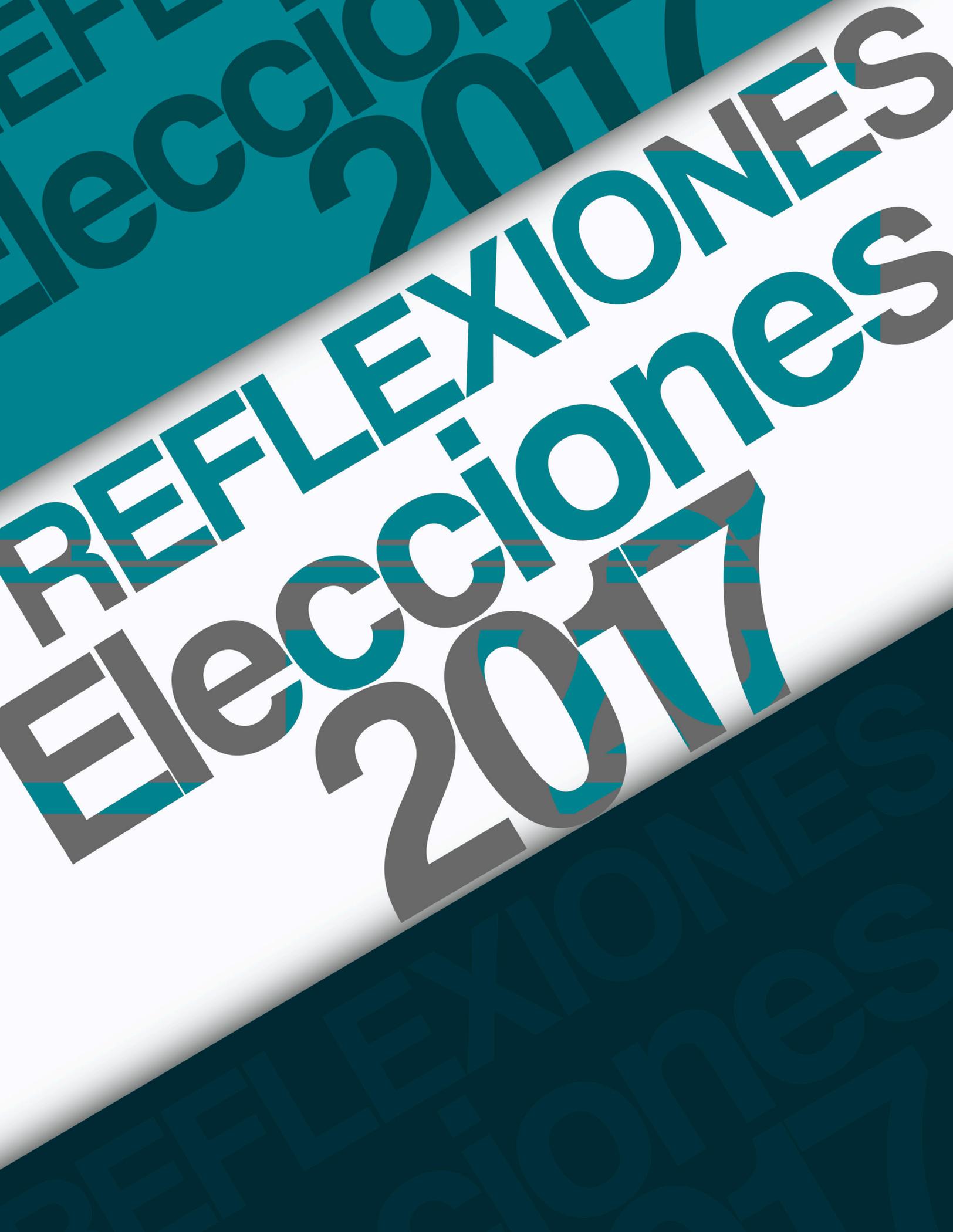
⁴ Y quizás con un escrutador adicional, en caso de que haya al menos una consulta popular.

⁵ En los municipios de Pénjamo y Comonfort.

⁶ En el municipio de Comonfort.

⁷ Archivo del IEEG.

⁸ Ídem.



REFLEXIONES
ELECCIONES 2017

Coahuila

La paridad, experiencias y resultados

Por Karla Verónica Félix Neira
(@KarlaVeronicaf)

Con la reforma electoral de 2014, el sistema electoral mexicano ha estado inmerso en un proceso de transformación profunda, en un contexto en el que, el papel de las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, ha tenido un gran auge, dado el alto índice de judicialización de la política y la necesidad de fijar criterios respecto de nuevas figuras jurídicas y formas distintas a las de antaño para llevar a cabo las elecciones.

Este año 2017 se cerró el ciclo en el que las 32 entidades federativas transitaron por el proceso de adaptación, aplicación y operación bajo la normativa aprobada en dicha reforma, por lo que es importante analizar su efectividad, los retos y desafíos que se han presentado a lo largo de estos 3 años y destacar las experiencias positivas y los avances logrados en relación con uno de los principales propósitos que se planteó el nuevo esquema: la homogeneización de los procedimientos y de las reglas en materia electoral para los estados miembros de la federación.

En efecto, en el dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de gobernación; de reforma del Estado; y de estudios legislativos, en relación con el proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia Político-Electoral, se establece que “el fortalecimiento de la autoridad nacional electoral garantizará la continuidad y fortaleza del Instituto Nacional Electoral; se retirarán las funciones más controvertidas a los órganos locales que han puesto en duda su imparcialidad; se garantizarían las condiciones de legalidad, certidumbre, equidad y transparencia en los procesos locales; se fortalecen normas preventivas de la intromisión de otros poderes en las decisiones y actuar de los órganos locales y, lo más importante, se reforman y fortalecen las autoridades locales con el propósito de hacer que los procesos electorales en todo el territorio nacional sean homogéneos, se observen los principios antes citados y se homologuen las calidades de los procesos electorales federal y de las entidades federativas.”¹ Lo anterior, con el objetivo de fortalecer la confianza de la ciudadanía en las instituciones, mediante la realización de procedimientos electorales transparentes que garanticen e impidan la intervención de los poderes locales en dichos procesos, propiciando con ello una mayor participación de los ciudadanos y menor discrecionalidad respecto a las reglas básicas de operación en los procesos locales.

Resultan innumerables los tópicos que pudieran ser materia de análisis conforme a las circunstancias señaladas; sin embargo, en virtud de que la multiplicidad de materias excede el objetivo del presente texto, es necesario centrar la atención en un tema que tiene la mayor relevancia para la democracia, pues ésta debe incluir a todas las personas que conforman una sociedad, a fin de que estén debidamente representadas, ya que de no ser así la misma no existirá como tal.

El tema central de este trabajo es la paridad en la integración de los órganos colegiados de elección popular.

El presente artículo se avoca a compartir la experiencia que desde lo local, se ha tenido en Coahuila y que pudiera presentar alternativas que coadyuven en la construcción de una agenda y políticas públicas con perspectiva de género, considerando las particularidades de los contextos locales.

Contexto general

Los datos recientes de la Organización de las Naciones Unidas señalan que la población mundial ascendió a 7,400 millones de personas, de las cuales más de la mitad son mujeres.

Los esfuerzos que se han realizado para impulsar la participación política de las mujeres en América Latina se han gestado de manera generalizada y con este objetivo, se han implementado diversos mecanismos que coadyuven a garantizar, no solamente el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres, sino su impulso y pleno ejercicio.

Sin embargo, estas iniciativas han encontrado resistencia y se han visto mermadas por numerosos obstáculos, por lo que han requerido, para conseguir eficacia, la implementación de políticas públicas y acciones concretas encaminadas a transformar una situación cultural arraigada que limita el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, entre las que encontramos la adopción de medidas legislativas, movimientos sociales de mujeres, programas encaminados al empoderamiento de las mujeres, mecanismos de control y monitoreo, activismo judicial, etcétera.

En México se ha privilegiado la adopción de medidas legislativas, como las llamadas acciones afirmativas, cuyo principal ejemplo lo constituyen las cuotas de género² que han sido un medio para garantizar que un número mínimo de mujeres sean incorporadas en la competencia de los procesos selectivos y, de esa manera, a los cargos de toma de decisiones públicas; éstas fueron introducidas como tales a nivel federal en 1996, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se estableció que las candidaturas a diputados y senadores no excederían de un 70% para un mismo género.

A partir de este momento, se ha ido fortaleciendo la proporción de mujeres en todo el país, pues además de haberse ido incrementando hasta llegar a la postulación paritaria (50% de cada género), se ha acompañado de diseños legislativos más completos en los que se han incluido además de sanciones por incumplimiento, otro tipo de incentivos y componentes para asegurar la eficacia de las medidas adoptadas, tales como financiamiento etiquetado, instituciones promotoras del empoderamiento de las mujeres, obligaciones adicionales al interior de los partidos, facultades de intervención de las autoridades para lograr la integración paritaria, etcétera.

Sobre el último de los mencionados componentes, que será retomado en el desarrollo del presente trabajo, debe tenerse en cuenta el diseño del sistema electoral, que conjuga para la integración de los órganos colegiados de elección popular dos mecanismos: mayoría relativa y representación proporcional.

El primero de ellos se cristaliza mediante el voto directo y secreto de los ciudadanos donde gana quien obtiene el mayor número de votos, independientemente de los porcentajes que ello signifique; el segundo, asigna cargos tomando como base el porcentaje de votos obtenido por una opción política en una determinada región geográfica y asegura la representación de un sector minoritario de la sociedad en el órgano electo de acuerdo con dicho porcentaje.

Para la aplicación de esta última forma de asignación existen múltiples fórmulas dada la libertad de diseño legislativo otorgado a las entidades federativas, aunque es posible identificar dos familias principales: de cociente y de divisores; sin embargo, también existen los sistemas mixtos en los que los integrantes de un solo órgano son electos por ambos principios de asignación: un determinado número de escaños por vía de representación proporcional y otro número por el principio de mayoría relativa (Gilas 2016, 13).

Adquieren relevancia los sistemas mixtos en México, pues la Constitución Federal establece que tanto la conformación de los Ayuntamientos, como las legislaturas de los estados se integrarán con diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.

Además debe destacarse que para los escaños que son asignados por el principio de representación proporcional, la fórmula de asignación que se ha elegido en México es a través de listas cerradas y bloqueadas; es decir, son integradas por los propios partidos políticos, conforme al orden determinado por ellos, por lo que los ciudadanos sólo tienen la opción de votar por la lista completa, tal y como fue registrada.

Por esa razón, resulta importante tener en cuenta las diferentes maneras en que los legisladores locales han determinado que puede llevarse a cabo la conformación de la lista, pues la misma debe garantizar que se cumpla con las cuotas establecidas como medidas afirmativas y que, finalmente, trasciendan a la integración paritaria de los órganos colegiados.

Como se mencionó, en el sistema mexicano en el que las listas son cerradas y bloqueadas, el impacto de las cuotas de género es positivo, en tanto que impide la alteración del orden de los candidatos y obliga, como en el caso concreto en el que se establece la alternancia entre los géneros, a que forzosamente se asignen mujeres en la conformación final de los órganos de representación popular; sin embargo, existe la dependencia entre las candidaturas y los partidos que las postulan, ya que como se anticipó, el reparto es conforme a los porcentajes de votación (Albaine 2015)



Bajo este esquema, la directriz constitucional impone la obligación de que las candidaturas para el senado, la cámara de diputados y las legislaturas locales, se postulen procurando la paridad entre los géneros; además de que, en el transitorio segundo del decreto por el cual se aprobó la reforma del 10 de febrero de 2014, se facultó al poder legislativo para fijar las reglas a fin de garantizar el principio de paridad.

Por su parte la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala, en lo relativo al registro de candidatos, que las listas de representación proporcional, se integren por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, que se alternarán hasta agotar cada lista para, de este modo, garantizar la paridad.

Dicho esquema ha sido adoptado por la mayor parte de los estados del país; no obstante, cabe destacar que se han ido introduciendo nuevos criterios, como el de mejores perdedores para las asignaciones de representación proporcional, derivados de prácticas utilizadas para evadir el cumplimiento al principio de paridad, tales como postular a las mujeres en distritos perdedores, postular a esposas, hijas o familiares directas de quien se pretende que, de facto, ejerza el cargo, el empleo de violencia política de género, etcétera.

El criterio señalado tiene como objetivo que al momento de que la autoridad haga la asignación correspondiente, se tome en cuenta el porcentaje de votación para determinar la preferencia en la asignación.

En las relatadas circunstancias, lo que se pretende proponer es que la conformación de las listas de representación proporcional puede darse, no necesariamente de manera alternada, sin que esto implique un incumplimiento al principio de paridad, si se considera que las listas representan una forma de que las diversas opciones políticas que no son ganadoras y tienen suficiente representatividad para formar parte de los órganos electos “aseguren” escaños que sean ocupados por las personas que el propio partido determine en las listas que registra; la propuesta puesta en práctica pretende que dichos espacios tengan la misma probabilidad de ser asignados tanto a hombres como a mujeres, en equidad de condiciones.

Experiencia del Estado de Coahuila
En el Estado de Coahuila, la primera inclusión de acciones afirmativas encaminadas a garantizar la participación política de las mujeres, la encontramos en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 16 de noviembre de 2001, misma que derogó al Código Electoral del Estado de Coahuila de 1994 e introdujo como novedad la alternancia en las listas de representación proporcional.

El artículo 20 de la mencionada ley estableció como obligación a los partidos políticos impulsar la equidad de género, con la determinación de que el registro de candidatos a diputados por ambos principios, tanto de personas propietarias como de suplentes, no debería exceder del 70% de un mismo género, con la excepción de las listas de preferencia que se hubieran formado a través de procedimientos democráticos de selección de candidatos.

Con relación a dichas listas de representación proporcional se implantó que se conformarían por bloques de tres personas, los cuales no deberían exceder del 70% del mismo género y que en el caso de que los partidos políticos incumplieran con la cuota señalada al hacer sus postulaciones, la autoridad administrativa electoral debería, al realizar los procedimientos respectivos, asignar al género subrepresentado, en forma preferente, la primera diputación de representación proporcional al partido político o coalición omisa, de entre las personas que figurarán en orden de prelación de la lista, para continuar el procedimiento conforme a los términos señalados por el partido o coalición. La misma cuota se fijó para las postulaciones en el caso de los integrantes de los ayuntamientos, con la consecuente facultad de la autoridad administrativa electoral de asignar en primer término al género subrepresentado, en caso de incumplimiento en las postulaciones, al realizar la asignación de regidurías de representación proporcional.

Respecto a la legislación señalada cabe resaltar que incluyó un capítulo octavo, con un capítulo denominado “La equidad y género”, que comprendió un solo artículo que señalaba que “si por exigencias de la construcción gramatical, enumeración, orden u otra circunstancia al texto legal contenido en esta ley usa el género masculino, el mismo deberá ser interpretado en sentido igualitario para hombres y mujeres, de modo que éstas y aquellos puedan adquirir toda clase de derechos y contraer igualmente, toda clase de deberes jurídicos.” Con lo que se pretendió también aplicar un lenguaje incluyente.

Las normas antes referidas fueron validadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considerando que garantizaban el principio de igualdad del hombre y la mujer, consagrados en la Constitución Federal, como lo estableció en la acción de inconstitucionalidad 2/2002, resuelta el 19 de febrero de 2002.

En este panorama, se muestra la integración tanto del Congreso del Estado, como de los Ayuntamientos, durante los períodos previos a la legislación señalada y durante la vigencia de la misma, de acuerdo con los datos obtenidos del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en Coahuila.

| INTEGRACIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO | | | | | |
|-------------------------------------|---------|------|---------|------|-------|
| PERIODO | HOMBRES | % | MUJERES | % | TOTAL |
| 1988-1991 | 13 | 81 | 3 | 19 | 16 |
| 1992-1994 | 20 | 95 | 1 | 5 | 25 |
| 1994-1996 | 29 | 91 | 3 | 9 | 32 |
| 1997-1999 | 28 | 88 | 4 | 12 | 32 |
| 2000-2002 | 26 | 81 | 6 | 19 | 32 |
| 2003-2005 | 28 | 80 | 7 | 20 | 35 |
| 2006-2008 | 32 | 91 | 3 | 9 | 35 |
| TOTAL | 176 | 86.6 | 27 | 13.3 | 203 |

| INTEGRACION DE LOS AYUNTAMIENTOS | | | |
|----------------------------------|-----------------------|---------|---------|
| AÑO | CARGO | HOMBRES | MUJERES |
| 2000 | PRESIDENTES | 36 | 2 |
| | SÍNDICO | 35 | 3 |
| | REGIDORES | 152 | 53 |
| | SUPLENTES | 217 | 55 |
| | TOTAL | 440 | 113 |
| | % | 80 | 20 |
| 2002 | PRESIDENTES | 38 | 0 |
| | SÍNDICO | 35 | 3 |
| | REGIDORES | 143 | 81 |
| | SUPLENTES | 108 | 157 |
| | SÍNDICO DE 1° MINORIA | 28 | 10 |
| | REGIDORES DE RP | 63 | 41 |
| | TOTAL | 415 | 292 |
| | % | 59 | 41 |
| 2005 | PRESIDENTES | 37 | 1 |
| | SÍNDICO | 30 | 8 |
| | REGIDORES | 127 | 105 |
| | SUPLENTES | 138 | 132 |
| | SÍNDICO DE 1° MINORIA | 29 | 9 |
| | REGIDORES DE RP | 67 | 41 |
| | TOTAL | 428 | 296 |
| | % | 58 | 41 |

Fuente: www.observatoriomujerescoah.com

Como puede advertirse, los efectos de la aplicación de la cuota incrementaron el porcentaje de mujeres en el Congreso y en los Ayuntamientos, sin que pase desapercibido que en los principales cargos como son las presidencias municipales o las sindicaturas, tanto de mayoría como de primera minoría, continuó prevaleciendo el género masculino en las personas que accedieron a dichos cargos.

Estas disposiciones continuaron vigentes hasta 2009, con la única salvedad de la reforma llevada a cabo en el mes de agosto de 2007, en la que se introdujo respecto a la aplicación de la cuota de género en las postulaciones de los integrantes de los ayuntamientos, la excepción del cumplimiento para los partidos que hubieren integrado sus listas de preferencia para asignación de regidores de representación proporcional a través de procedimientos democráticos de selección de candidatos.

Posteriormente, en el Código Electoral publicado en el Periódico Oficial del Estado el 6 de febrero de 2009, se estableció que los partidos políticos impulsarían la paridad de género, imponiendo que en las candidaturas a diputaciones por ambos principios no debería excederse la postulación del 60% de candidatos de un mismo género; no obstante, se instauró la excepción de aquellos casos en que la selección de candidatos se llevara a cabo a través de procesos democráticos, tanto para las candidaturas de mayoría relativa como para las de representación proporcional.

En el mismo sentido, dispuso que en los ayuntamientos no debía excederse del 50% de candidatos de un mismo género para propietarios y suplentes para cada municipio y que el síndico debería ser del género opuesto al del presidente municipal y el del primer regidor opuesto al del síndico, y así sucesivamente para todos los cargos de la planilla (cremallera).

Como normas complementarias se adicionó que la autoridad administrativa electoral al realizar las asignaciones de representación proporcional, en caso de incumplimiento de un partido político, respecto a la cuota de género, tendría que dar preferencia al género sub-representado en la primera asignación, para continuar el procedimiento con la lista de preferencia o fórmula de asignación en los términos señalados por el partido político.

Como última regla de la normatividad aludida se fijó como sanción, para el caso de incumplimiento, la negativa del registro después de dos requerimientos.

En los periodos de 2009–2011 y 2012–2014, los Congresos para cuya elección se aplicaron las normas descritas, quedaron conformados por 32 hombres y 3 mujeres; y 22 hombres y 3 mujeres, respectivamente; a su vez, los ayuntamientos se integraron conforme a la siguiente tabla:

| CARGO | HOMBRES | MUJERES |
|---------------------|---------|---------|
| PRESIDENTES | 36 | 2 |
| SÍNDICO | 2 | 36 |
| REGIDORES | 103 | 76 |
| SUPLENTES | 106 | 106 |
| SÍNDICO 1A. MINORIA | 4 | 33 |
| REGIDOR RP | 55 | 26 |
| TOTAL | 306 | 279 |
| % | 52 | 48 |

Como se puede advertir existe un incremento de mujeres en los cargos de Presidente Municipal que no fue significativo, pero sí se equilibró con la cantidad de sindicaturas, debido a la conformación de “cremallera”; finalmente, en el número de regidores, continúa siendo superior el género masculino, tanto en los de mayoría como en los asignados por el principio de representación proporcional.

Posteriormente, en la codificación emitida en 2010,³ se reiteró que los partidos políticos deberían impulsar la paridad de género y que la excepción a la obligación de postular candidaturas de manera paritaria se actualizaría, únicamente, cuando la selección de candidatos se diera mediante procesos que involucraran la participación directa de los afiliados, adherentes o simpatizantes de los partidos políticos.

Asimismo, se instituyó que las listas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional deberían integrarse por segmentos de dos candidatos, uno de cada género, y que en cada segmento de cada lista tendría que haber una candidatura de cada género de manera alternada.

Respecto a la postulación de planillas para los ayuntamientos, se determinó que se aplicarían las reglas ya mencionadas “conforme al acuerdo que emita el Consejo General del Instituto”, debiendo garantizarse los criterios de equidad y paridad de género.

Por último, se mantuvo la facultad de la autoridad electoral para hacer las sustituciones necesarias, para que el lugar que le correspondiera a cada partido en las asignaciones de representación proporcional fuera ocupado por la siguiente persona en el orden de prelación de la lista que cumpliera con el requisito de género; pero se condicionó el ejercicio de esta facultad a que el Instituto Electoral debería, en principio, seguir el orden de prelación establecido por cada partido político en su lista y sólo, en un momento posterior, si resultaba necesario, hacer la sustitución correspondiente.

Para cumplir con las atribuciones otorgadas a la autoridad administrativa electoral y reglamentar las normas antes señaladas, el extinto Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila (IEPC), emitió dos acuerdos, para establecer pautas para la integración de planillas, listas de representación proporcional y asignación de representación proporcional para integrantes de los ayuntamientos en el periodo 2014–2017 y para la integración de las fórmulas de candidatos por ambos principios a diputados al congreso para el período 2015–2017, con motivo de los procesos electorales ordinarios en el estado de Coahuila para la renovación de los 38 ayuntamientos (2013) y los integrantes del Congreso del Estado (2014).

El primero de los acuerdos mencionados, identificado con el número 26/2013, que se aplicó en el proceso ordinario para la renovación de los ayuntamientos, estableció 5 reglas, a saber:

1) La integración de la planilla, a efecto de garantizar la paridad y equidad de género se integrará (sic) de la siguiente manera:

- a) El candidato a síndico será del género opuesto al del candidato a Presidente Municipal.
- b) El candidato a primer regidor será del género opuesto al candidato a síndico, y así sucesivamente hasta llegar al penúltimo regidor, atendiendo a la cantidad de integrantes del Ayuntamiento.
- c) El último regidor será del género que determine el partido político.

2) La lista de representación proporcional, de conformidad con lo que establece el Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, se presentara de la siguiente manera:

a) Para garantizar la equidad y paridad de género, en la integración de la lista de representación proporcional, los partidos políticos las presentaran en dos segmentos, estableciendo en uno de ellos cada uno de los géneros, ambos iniciando, respectivamente, con el número 1 hasta complementar el número de regidores establecido de la siguiente manera

- En relación con los dos regidores que deberán tener en los municipios que cuenten hasta con 15,000 electores, se estimó que la lista deberá contener dos nombres de cada género.
- En relación con los cuatro regidores que deberán tener en los municipios que tengan de 15,001 hasta 40,000 electores, se estimó que la lista deberá contener tres nombres de cada género.
- En relación con los seis regidores que deberán tener en los municipios que tengan de 40,001 en adelante, se estimó que la lista deberá contener cuatro nombres de cada género.

b) Las listas de candidatos a regidores por el principio de representación proporcional que presenten los partidos políticos podrán incluir personas que no figuren en la planilla de mayoría, mismos que deberán acreditar los requisitos de elegibilidad establecidos por el Código Electoral vigente, así como el Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza. En caso de ser personas incluidas en la planilla deberán ser postuladas para el mismo cargo.

3) Para efecto de garantizar la paridad y la equidad en la conformación del ayuntamiento, la asignación de síndico de primera minoría, así como de los regidores de representación proporcional se hará de la siguiente manera:

a) Una vez que se otorgue la constancia de mayoría a la planilla ganadora, se le asignará una segunda sindicatura al partido político que se constituya como la primera minoría.

b) Si una vez asignado el síndico a que hace referencia el inciso anterior, se presenta la paridad y equidad entre los géneros, se empezará la asignación de regidores de representación proporcional con el género opuesto al del síndico de minoría siguiendo la misma regla de paridad y equidad establecida para la integración de la planilla.

c) Si una vez asignado el síndico a que hace referencia el inciso a), alguno de los géneros se encuentra subrepresentado, se lograra la equidad con las primeras asignaciones de regidores. Una vez logrado que cada género se encuentre igualmente representado se asignará el siguiente regidor al género opuesto, aplicando en lo subsecuente la regla de la paridad y equidad establecida en la integración de la planilla.

4) La lista de suplentes deberá observar el principio de equidad y paridad aplicado para la lista de propietarios.

5) El número de regidores que le corresponde a cada uno de los partidos políticos por Ayuntamiento, se hará conforme a las reglas establecidas en el artículo 19 del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza.”

Este primer acuerdo, después de la cadena impugnativa jurisdiccional correspondiente, se modificó en dos de las reglas: la primera contenida en el punto 2, inciso b) en el sentido de que no se podía obligar a que las personas que hubieran formado parte de la planilla de mayoría fueran postuladas en la lista de representación proporcional “para el mismo cargo”, pues esto automáticamente impedía que el presidente municipal o el síndico accedieran a alguna regiduría; y, la segunda, relativa a la obligación de presentar las listas de representación proporcional en dos segmentos, bajo la consideración de que ello afectaba la vida interna de los partidos políticos.

Debe destacarse que el recurso de reconsideración que resolvió el asunto en cuestión aprobó por mayoría y no por unanimidad, la entonces Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa emitió un voto particular que fue precedente de la paridad horizontal o transversal, argumento que fue planteado en el referido medio de impugnación.⁴

Conforme a dichas normas las postulaciones para la integración de los ayuntamientos se hicieron de la siguiente manera:

| TAMAÑO DE MUNICIPIO | PLANILLA POSTULADA | LISTA DE REPRESENTACION PROPORCIONAL |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| Hasta 15,000 | Presidente Municipal H M Síndico M H 1 Regidor H M 2 Regidor M H 3 Regidor H M 4 Regidor M H 5 Regidor H M | MUJER HOMBRE MUJER HOMBRE |
| 15,001 a 40,000 | Presidente Municipal H M Síndico M H 1 Regidor H M 2 Regidor M H 3 Regidor H M 4 Regidor M H 5 Regidor H M 6 Regidor M H 7 Regidor H M | MUJER HOMBRE MUJER HOMBRE MUJER HOMBRE |
| Más de 41,000 | Presidente Municipal H M Síndico M H 1 Regidor H M 2 Regidor M H 3 Regidor H M 4 Regidor M H 5 Regidor H M 6 Regidor M H 7 Regidor H M | MUJER HOMBRE MUJER HOMBRE MUJER HOMBRE MUJER HOMBRE |

Una vez que fueron aplicadas las normas finalmente aprobadas y que quedaron firmes los cargos electos en ese proceso electoral, la distribución entre géneros fue la que se muestra a continuación:

| CARGO | HOMBRES | MUJERES |
|---------------------|----------------|----------------|
| PRESIDENTES | 37 | 1 |
| SÍNDICO | 1 | 37 |
| REGIDORES | 143 | 116 |
| SUPLENTE | 154 | 144 |
| SÍNDICO 1A. MINORIA | 3 | 34 |
| REGIDOR RP | 68 | 66 |
| TOTAL | 406 | 398 |
| % | 50 | 50 |

Como se observa, si bien la integración fue prácticamente paritaria en cuanto a la “paridad vertical”, sólo fue electa una presidenta municipal y una síndica, por lo que la mayor parte de las mujeres electas ocuparon cargos de regidoras, de manera que los cargos de mayor importancia continuaron siendo ocupados por hombres.

Al respecto, es importante señalar que, en ese proceso electoral, de 162 planillas registradas en los 38 municipios del estado, sólo 23 fueron encabezadas mujeres.⁵

Por su parte, el acuerdo 65/2013, que fue aplicable al proceso ordinario para la elección de diputados locales por ambos principios para el período 2015–2017, señalaba las reglas siguientes:

“PRIMERO. Los candidatos propietarios a diputados por ambos principios de cada partido político o coalición total deberán ser de 50% de un mismo género;

SEGUNDO. Los partidos políticos no podrán dejar de cumplir con esta regla al convocar a procesos de selección interna salvo que se realicen bajo reglas internas que cumplan con los principios de paridad y equidad.

TERCERO. Los candidatos suplentes a diputados por ambos principios de cada partido político o coalición total deberán ser del mismo género que el candidato propietario respectivo.

CUARTO. Tratándose de listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, deberán integrarse por segmentos de dos candidatos, uno de cada género. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto, de manera alternada.

QUINTO. Tratándose de coaliciones parciales, para contabilizar el número de candidatos postulados por los partidos políticos, se estará a lo dispuesto en los respectivos convenios de coalición parcial a fin de observar lo establecido en el presente acuerdo.

SEXTO. En el caso de que los partidos políticos faltaren a lo dispuesto en el presente acuerdo, el Secretario Ejecutivo requerirá al partido político a efecto de que, en un término de 24 horas, subsane o sustituya, las candidaturas o las fórmulas que correspondan; en caso contrario, el Instituto procederá a suprimir de las respectivas listas las fórmulas necesarias hasta ajustar el límite de candidaturas permitidas.”

Bajo los criterios señalados, las listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional para el proceso ordinario de diputados 2013–2014, contaron con nueve candidaturas en dos segmentos, en forma de cremallera, respecto a lo cual debe resaltarse que todas las listas registradas por los partidos políticos, con excepción de la presentada por el Partido Socialdemócrata de Coahuila, postularon en la primera posición una fórmula integrada por candidatos de género masculino.

Este acuerdo también estuvo sujeto a la cadena impugnativa hasta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en dos momentos distintos: al emitirse el acuerdo y al momento de aplicarlo. En ambos, el tema controvertido fue la facultad otorgada a la autoridad administrativa electoral de realizar las sustituciones necesarias para garantizar la integración paritaria del órgano electo, concluyendo que debía ejercerse dicha facultad armonizando el principio de paridad con el de autodeterminación de los partidos políticos, buscando la menor afectación y, consecuentemente, realizando las sustituciones a los partidos con menor porcentaje de votación.⁶

Así, el congreso para el periodo 2015–2017 quedó conformado por 13 hombres (52%) y 12 mujeres (48%), lo más cercano a la paridad, dado que el congreso se compone de un número impar de integrantes (25 diputaciones: 16 de mayoría relativa y 9 de representación proporcional).

Finalmente, previo a la conclusión del proceso electoral mencionado tuvo lugar la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, en la que se estableció el principio de igualdad sustantiva, que se materializó con el mandato de postular candidaturas con paridad de género a cargos de elección popular para integrar el Senado, la Cámara de diputados y los congresos locales de las entidades federativas.

La norma constitucional señalada impactó toda la legislación secundaria en la materia, así como las constituciones y legislaciones locales, por lo que el 22 de septiembre de 2015, se armonizó la Constitución Política del Estado en la que se reprodujo el mandato respecto a la postulación de candidaturas para la integración del Congreso local y se incluyó, además, la obligación de garantizar la paridad en los Ayuntamientos, vertical y horizontal, con la facultad de la autoridad electoral de realizar sustituciones al realizar las asignaciones de representación proporcional.

De esa manera, de las reglas contenidas en el artículo 33 de la Constitución local podemos destacar las siguientes: las fórmulas postuladas para las candidaturas a diputaciones estarán integradas por propietario y suplente del mismo género; las listas de representación proporcional serán alternando las fórmulas hasta agotar la lista; habrá paridad horizontal en la mitad de los distritos; y, no podrán admitirse criterios que tengan como resultado que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.

Derivado de lo anterior el 1 de agosto de 2016, se emitió el Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza⁷, vigente hasta el momento en el que se reglamentaron las anteriores pautas generales en los artículos 16,17 y 19, que señalan:

- a) Las fórmulas de candidatos a diputados por ambos principios se integrarán por personas del mismo género.
- b) Los candidatos propietarios a diputados por ambos principios de cada partido político deberán ser el 50% de un mismo género, en por lo menos la mitad de los distritos.
- c) En las listas de representación proporcional, habrá una candidatura de género distinto, de manera alternada, en el entendido de que, con independencia de la existencia de coaliciones electorales, cada partido debe registrar por sí mismo la lista de candidatos a diputados de representación proporcional.
- d) El Instituto, debe rechazar el registro del número de candidaturas del género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable de 3 días para la sustitución de las mismas y, en caso de que no sean sustituidas, no se aceptarán dichos registros.

e) En la integración de las planillas para integrantes de los Ayuntamientos, debe observarse la paridad horizontal y vertical al postular todos los cargos que lo conforman, debiendo presentar, en al menos la mitad de los municipios o en su caso en la mitad de las candidaturas que registre, planillas encabezadas por un género distinto, para ello los partidos podrán dividir las postulaciones en los municipios en cuatro bloques, registrando al menos el cuarenta por ciento de las postulaciones de un género distinto en cada segmento:

Municipios de hasta 10000 habitantes

Municipios de 10001 a 40000

Municipios de 40001 a 100000

Municipios de 100 001 en adelante

f) La obligación del Instituto de revisar que los partidos políticos o coaliciones cumplan con las reglas de postulación y, en caso de incumplimiento, requerir para que en un plazo de hasta 24 horas se subsane la omisión, con la consecuencia de que, de no hacerlo, deberá negar el registro solicitado.

g) Los regidores de representación proporcional y el síndico de la primera minoría, se asignarán de entre aquellos candidatos propietarios que postulen los partidos políticos o coaliciones, siguiendo el orden en que se registraron ante el Instituto las planillas de mayoría, iniciando con la asignación de la primera regiduría a que tengan derecho los partidos a los candidatos a presidente municipal, continuando con los candidatos a regidores.

h) En municipios en donde se presente un sólo partido a la elección, los regidores serán electos únicamente por mayoría.

i) El Instituto, al realizar el procedimiento de asignación de los regidores de representación proporcional, seguirá el orden de prelación establecido en su lista por cada partido político, coalición o planilla de candidatos independientes.

j) Obligación del Instituto Electoral de Coahuila de hacer la sustitución necesaria para que el lugar que pertenezca a cada partido sea ocupado por la siguiente persona en el orden de prelación de la lista que cumpla con el requisito de género, al momento de realizar la asignación de representación proporcional, en caso de que la persona que corresponda no garantice la paridad de género en la integración del congreso.

Con la finalidad de dar de mayor certeza a los actores políticos del reciente proceso electoral ordinario 2016–2017 celebrado en el estado de Coahuila y de incorporar los criterios más recientes en materia de paridad para darle efectividad al marco normativo vigente, con fecha 30 de enero del año en curso, el Instituto Electoral de Coahuila emitió los acuerdos IEC/CG/59/2017 y IEC/CG/60/2017, en los que estableció los Lineamientos a fin de garantizar la paridad de género en la postulación y registro de candidaturas, así como para la integración tanto del congreso estatal, como de los ayuntamientos, en los que se introdujeron novedades respecto a la integración de listas de representación proporcional.

En los referidos Lineamientos se establecieron reglas que son comunes a ambas elecciones y particulares respecto de cada una de ellas, coincidentes con las establecidas en la legislación antes mencionada, entre las primeras destacan, las siguientes:

- a) Cuando sea impar el número de postulaciones que realice un partido político, el número mayoritario deberá corresponder al género femenino.
- b) Las coaliciones deberán observar las mismas reglas de paridad de género que los partidos políticos, aun cuando se trate de coaliciones parciales o flexibles, en cuyo caso las candidaturas que registren individualmente como partido político o coalición, contarán como un todo para el cumplimiento del principio de paridad.
- c) En las coaliciones, para contabilizar el número de candidaturas por cada partido político, se estará al convenio de coalición.
- d) Tanto en el caso de que se realicen sustituciones, como en las listas de suplentes, deberá cumplirse con las mismas reglas de paridad.

En relación con las segundas; es decir, las que son particulares a cada elección cabe destacar, respecto a las que se refieren a las diputaciones, las siguientes:

- a) Las candidaturas que se postulen de manera independiente sólo podrán participar por el principio de mayoría relativa y podrán ser integradas por personas de distinto género, siempre y cuando el propietario que sea hombre, la suplente sea mujer.
- b) Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de dos candidatos de cada género, presentándolas en dos listas, cada una de un género, hasta completar el número de diputados y diputadas.⁸
- c) Las sustituciones que el Instituto Electoral realice, en cumplimiento a su obligación de garantizar la integración paritaria de los órganos colegiados de elección popular, deberá realizarlas de entre aquellos partidos con menor porcentaje de votación.

Por lo que hace a las relativas a los ayuntamientos, cabe destacar las que a continuación se enuncian:

- a) Los partidos deberán equilibrar las postulaciones que realicen en los municipios en 4 bloques, registrando al menos el 40% de un género distinto en cada bloque, para garantizar que ambos géneros tengan posibilidad de acceder a cargos de elección popular en los municipios de mayor población en cada bloque, estableciendo en el propio acuerdo que municipios conformaban cada bloque conforme a los límites de población establecidos en el código.
- b) Las listas de preferencia, independientemente de que debieran conformarse con los integrantes de la planilla de mayoría, podrían incluir a las o los militantes o simpatizantes que determinara cada partido, en el orden de prelación que consideren, presentándose en dos listas, encabezadas una por cada género.
- c) Los candidatos independientes podrán participar en la asignación de regidurías de representación proporcional.

En cumplimiento a los lineamientos emitidos, las postulaciones de candidaturas a diputados por el principio de representación proporcional se registraron en dos segmentos por 8 de los partidos políticos; sin embargo, 7 de ellos las presentaron de forma alternada, es decir en cremallera, debiendo hacerse notar que, de las siete listas, ninguna postulo a candidatas de género femenino en la primera posición.

En relación con las postulaciones de integrantes de los ayuntamientos los lineamientos señalan que deberían ser, en principio, presentadas en cremallera,⁹ dado el orden de prelación establecido en la planilla de mayoría; sin embargo, ante la posibilidad de que, en el caso de las coaliciones hubiera partidos que, al participar bajo dicha figura jurídica, pudieran tener derecho a asignaciones de representación proporcional y conforme al convenio de coalición respectivo, no tuvieran suficientes militantes de su partido en la planilla correspondiente, podían presentarse dos listas adicionales, una de hombres y una de mujeres, para el caso de tener que hacer las asignaciones de representación proporcional correspondientes.

En ese sentido, cada opción política presentó sus planillas de mayoría en forma de cremallera y, adicionalmente cada partido político, sus listas de representación proporcional, una de hombres y una de mujeres.

De los relacionados acuerdos, el aplicable a la elección de ayuntamientos sufrió modificaciones a las reglas 9, 12 y 16 con motivo de los medios de impugnación interpuestos, consistentes en establecer que el síndico de primera minoría no podría ser sustituido por razón del género, por lo que la facultad de sustitución del Instituto Electoral podría ejercerse a partir del primer regidor, incluido el candidato a Presidente Municipal y que las listas de representación proporcional debería estar conformadas por los integrantes de las planillas de mayoría en el orden que hubiera sido establecido en ellas por el partido político.

Con la aplicación de los Lineamientos señalados el congreso electo el pasado 4 de junio quedó conformado por 13 mujeres¹⁰ y 12 hombres; además de que fueron electas 14 presidentas municipales con igual número de síndicos, aumentando significativamente el número de regidoras asignadas por el principio de representación proporcional, como se aprecia en la siguiente tabla:

| CARGO | HOMBRES | MUJERES |
|---------------------|----------------|----------------|
| PRESIDENTES | 24 | 14 |
| SÍNDICO | 14 | 24 |
| REGIDORES | 135 | 125 |
| SUPLENTE | 149 | 150 |
| SÍNDICO 1A. MINORIA | 21 | 17 |
| REGIDOR RP | 62 | 75 |
| TOTAL | 405 | 405 |
| % | 50 | 50 |

Actualmente, se encuentran en trámite las impugnaciones ante las autoridades jurisdiccionales que nos darán certeza sobre los criterios utilizados en las asignaciones de representación proporcional, pero ello no obstaculiza que puedan hacerse algunas afirmaciones a manera de conclusión y propuesta para fortalecer el sistema normativo a fin de hacer efectivo el principio de paridad, en los términos siguientes:

1. La facultad de hacer sustituciones otorgada a la autoridad administrativa permite garantizar la integración paritaria de los órganos, pues es un elemento no se limita a garantizar la paridad en la postulación de candidaturas, sino en la conformación de los congresos y ayuntamientos.

Esta facultad otorgada a la autoridad coahuilense de manera expresa en la ley ha contribuido a garantizar la integración paritaria de los órganos y, si bien existen criterios jurisdiccionales que la establecen, no se encuentra consignada en los ordenamientos jurídicos estatales, de manera explícita.

Se propone como una buena práctica dotar a las autoridades de esta facultad de manera expresa ya que, si bien es cierto, casi todas las legislaciones sancionan con la negativa del registro el incumplimiento al principio de paridad en las postulaciones, esta nueva facultad podría complementar el esquema para equilibrar al momento de las asignaciones de representación proporcional.

2. Las listas de representación proporcional conformadas por dos segmentos uno de hombres y uno de mujeres, constituyen una opción adicional a la ya existente de alternancia entre los géneros, para cumplir con el principio de paridad.

El esquema propuesto ha sido utilizado en Coahuila en dos procesos distintos con resultados favorables respecto a la integración final de los órganos ya que esta forma de integración de listas evita la existencia de preferencia de un género sobre otro para la primera asignación dado que, por lo general, se ha privilegiado que en la primera posición se postulen fórmulas de género masculino, lo que conlleva una prelación predeterminada por el partido político.

Además, el esquema de segmentos permite que resulte innecesario que la autoridad haga sustituciones, en virtud de que deberá tomar el género que necesite, por lo que se armoniza con el principio de autodeterminación de los partidos políticos, pues finalmente estos determinarán el orden de preferencia de cada uno de los segmentos, teniendo siempre dos primeras posiciones, una de hombre y una de mujer, dos segundas posiciones y así sucesivamente.

Finalmente, mediante este mecanismo no es factible que se “asegure” un lugar predeterminado pues al poder elegir la autoridad el género que necesite para equilibrar la conformación del órgano electo, podría ser un mecanismo para que los partidos políticos, incentiven la formación y capacitación de sus candidatas mujeres para que se encuentren igualmente preparadas que sus candidatos hombres.

Las propuestas que aquí se esbozan, se hacen a partir de las experiencias en la utilización de estos mecanismos, que se considera han contribuido al cumplimiento de una normativa que es de avanzada, pero requiere de eficacia en su aplicación, pues ha encontrado reticencias a lo largo de su construcción.

* Consejera electoral del Instituto Electoral de Coahuila.

Referencias

Albaine, Laura. 2015. "Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política y Sistema Electoral". *Iconos*, número 52, mayo, pp. 145–162.

Gilas, Karolina M. y otros. 2016. *El abanico de la representación política: variables en la integración de los congresos mexicanos a partir de la reforma 2014*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003. *The Implementation of Quotas: Latin American Experiences*. Reporte del Taller. Lima, Perú, 23–24 de Febrero 2003.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2017. México. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index/htm>

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila de Zaragoza. 2001. México: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila.

Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza. 2009. *Compendio Legislativo en Materia Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza. 2010. <http://periodico.sfpcoahuila.gob.mx/ArchivosPO/52-ss-29-JUN-2010.PDF> (Consultada el 1 de julio de 2017)

Observatorio de Participación Política de las Mujeres en Coahuila. <http://www.observatoriomujerescoah.com> (Consultada el 25 de junio de 2017)

Cámara de Diputados. Información parlamentaria. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis. Hemeroteca.

http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/135_DOF_10feb14.pdf
(consultada el 02 de julio de 2017)

SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

_____Acción de Inconstitucionalidad 2/2002. Actor: Partido Acción Nacional. Disponible en

<http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/302/02000020.019.doc>
(consultada el 3 de julio de 2017)

_____Acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016, 81/2016. Promovente: partidos políticos Joven, de la Revolución Democrática, Acción Nacional y Morena. Disponible en

www.2.scjn.gob.mx/ConsultaTemática/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=204068

(consultada el 11 de julio de 2017)

TEPFJ. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sentencias SM-JRC-18/2013, SM-JRC-124/2013, SM-JRC-14/2014, SUP-REC-36/2013 y SUP-REC-936/2014. <http://portal.te.gob.mx/> Disponibles en:

<http://187.141.6.45/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>
(consultada el 7 de julio de 2013)

IEPC. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila. Proceso Electoral 2012- 2013. <http://www.sefincoahuila.gob.mx/sistema/iepc/proceso/candidatos%20RP.php> (consultada el 03 de julio de 2017)

IEC. Instituto Electoral de Coahuila. <http://www.iec.org.mx/v1/archivos//acuerdos/2017>.

(consultada el 1 de julio de 2017)

Tribunal Electoral del Estado de Coahuila.

<http://www.pjec.gob.mx/PDF/TribunalElectoral/Sentencias/2013/041-2013.pdf>
(consultada el 9 de julio de 2017).

Acuerdos del Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila por los que se aprobaron las candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional. Periódico Oficial del Estado

<http://periodico.sfpcocahuila.gob.mx/ArchivosPO/34-PS-28-ABR-2017.PDF>
(consultada el 8 de julio de 2017)

¹ Cámara de Diputados de H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis. Proceso Legislativo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral. (DOF-10-02-2014).

² Las cuotas de género constituyen una medida concreta en el ámbito internacional que busca dar respuesta al desequilibrio de género en los órganos de toma de decisiones. (IDEA 2003, 6).

³ El código expedido en el año 2010 fue publicado en el periódico oficial del estado el 29 de junio de ese año.

⁴ En el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila el expediente se radicó bajo el número 41/2013 y acumulados, cuyos actores fueron los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo, Socialdemócrata de Coahuila y Progresista de Coahuila. La sentencia emitida por el Tribunal Local fue a su vez recurrida mediante el juicio de revisión constitucional identificado con el número SM-JRC-18/2013, mismo que fue resuelto en definitiva, en el correspondiente recursos de reconsideración SUP-REC-36/2013 por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁵ Las planillas que postularon presidentas municipales se distribuyeron en 15 municipios y fueron registradas por los siguientes partidos: PRI-Nueva Alianza-Socialdemócrata de Coahuila-Joven (1), PRI-Verde-Nueva Alianza-Socialdemócrata de Coahuila-Joven-PRC (1), PAN-UDC-PRO (3), PPC-Joven (1), Socialdemócrata de Coahuila (2), PT (3), MC (4), PRD (4),-PPC-Joven-Socialdemócrata de Coahuila (1), Joven (2) y PPC (1).

⁶ Los números de expedientes son: en el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado 118/2013; en la Sala Monterrey SM-JRC-124/2013 y SM-JRC-14/2014; y, en la Sala Superior SUP-REC-936/2014

⁷ Las normas relativas a la paridad de género fueron declaradas válidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de Inconstitucionalidad 76/2016 y acumuladas.

⁸ Esta es la propuesta del presente texto, la posibilidad de la presentación de listas segmentadas por género para que la autoridad asigne el género que necesite al conformar el órgano colegiado.

⁹ La cremallera consiste en la integración alternada de las listas iniciando con un género y continuando con el género contrario, para seguir con el primero y así sucesivamente hasta finalizar la lista. Alternancia de géneros en conformación de listas de representación proporcional.

¹⁰ En la integración de la legislatura se dio el primer caso de reelección de Lilia Isabel Gutiérrez Burciaga, legisladora del Partido Revolucionario Institucional, conforme a la figura de reelección legislativa incorporada en la reforma de 2014. De tres legisladores que buscaron la reelección conforme al nuevo marco jurídico solo una la obtuvo por el principio de mayoría relativa.

El Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) en sus 21 años de existencia se ha hecho cargo de las actividades necesarias para la organización de 15 procesos electorales: 11 ordinarios y 4 extraordinarios, en éstos se incluyen cuatro elecciones ordinarias para renovar la gubernatura del estado, la más reciente en el marco del proceso electoral 2016–2017. Sobre esta última experiencia habremos de compartirles algunos datos.

Una característica particular de los procesos electorales reside en que ninguno es igual a otro, ello derivado de la evolución constante de la sociedad, de las necesidades de la aplicación de la tecnología, de la visión garantista de los derechos político–electorales, de la reorganización de las demarcaciones electorales y de la aplicación de un nuevo marco jurídico adaptado a las circunstancias propias de dicha evolución.

La elección 2016–2017 fue *sui generis*; en ella se aplicaron por primera vez disposiciones novedosas, entre las que se incluyen: la emisión del voto de mexiquenses residentes en el extranjero, el conteo rápido y las candidaturas independientes, en cumplimiento a lo establecido en las leyes emanadas de la reforma político–electoral del año 2014. Por otra parte, la aplicación en el proceso electoral de una nueva demarcación distrital electoral, realizada por el Instituto Nacional Electoral (INE) previo al inicio de este proceso, tuvo el fin de garantizar una representación política equilibrada de los habitantes del estado y de cada distrito electoral uninominal en que éste se divide, dicha distribución de la representación tendrá efectos en la próxima elección de diputados locales, aunque ya fue probada logísticamente en la elección del titular de la gubernatura en este año.

El Proceso Electoral 2016–2017 inició formalmente el 7 de septiembre de 2016, y a partir de ahí se desarrollaron todas las actividades previstas en el Código Electoral del Estado de México que concluyeron con las declaraciones de validez y de gobernador electo realizadas el pasado 8 de agosto de 2017; 335 días de actividad constante sobre los que destacaremos algunos de los eventos más relevantes.

Ajustes al marco normativo

El marco normativo interno, que rige el actuar del Instituto Electoral del Estado de México, se encuentra compuesto por 72 disposiciones normativas. Para esta elección se realizaron 27 modificaciones a diversos de los instrumentos que lo integran, entre los que destacan los Lineamientos para el Monitoreo a Medios, los Lineamientos para la Designación de Vocales Distritales, el Manual de Procedimientos para la Operación de los Órganos Distritales en Materia de Organización Electoral 2016–2017, por señalar algunos. Estos ajustes a la normatividad fueron necesarios porque la Legislatura modificó la ley electoral en mayo de 2016 y era indispensable armonizarla en lo interno.

Capacitación electoral e integración de las mesas directivas de casilla

La ubicación e integración de las mesas directivas de casilla así como la capacitación electoral son actividades que por mandato constitucional realiza el INE, en las cuales el IEEM tuvo participación; nuestras juntas y consejos distritales llevaron a cabo el acompañamiento en los recorridos que realizó el INE para determinar los lugares que sirvieron para instalar 18,605 mesas directivas de casilla el día de la jornada electoral, así como la verificación de la capacitación de las y los ciudadanos que integraron las mesas directivas de cada una.

En cuanto a la capacitación electoral, cabe destacar que los manuales así como los cuadernos de ejercicios para integrantes de mesas directivas de casillas, los materiales didácticos de documentación y material electoral para simulacros, el manual para integrantes de mesa de escrutinio y cómputo para el voto de los mexiquenses residentes en el extranjero, entre otros, fueron elaborados y producidos por el IEEM, con base en la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral para las Elecciones Locales de 2017 del INE.

Voto de mexiquenses residentes en el extranjero

En esta elección se instrumentó por primera vez el voto de los connacionales en el extranjero. El IEEM creó una Comisión Especial para el tema, la cual estuvo a cargo de atender y coordinar diversas actividades para garantizar a las y los mexiquenses que radican en el extranjero sus derechos político-electorales, entre estas acciones destacan:

la conformación de un grupo de trabajo con la participación del INE y del IEEM, la implementación del voto postal y la elaboración y puesta en marcha de una estrategia de promoción del voto de los mexiquenses que radiquen en el extranjero.

La Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero se integró por 365 ciudadanos, desde el extranjero se recibieron 297 sufragios, provenientes de 27 países diferentes distribuidos en varios continentes.

Candidaturas independientes

El registro de candidaturas independientes para la gubernatura del Estado de México representó todo un reto jurídico y operativo para el IEEM, debido a diversos factores, tales como la manera en que se encuentran reguladas en el Código Electoral las resoluciones de los tribunales electorales que se emitieron desde la publicación de la convocatoria y hasta el registro de las y los candidatos, así como el plazo tan corto con el que se contó para verificar más de un millón de firmas para avalar el apoyo ciudadano.

En la sesión de Consejo General del domingo 15 de enero se resolvió sobre la manifestación de intención de 15 ciudadanos que buscaban obtener la calidad de aspirantes a una candidatura independiente; de este total, únicamente 10 recibieron un dictamen favorable, 8 por acuerdo de Consejo General y 2 por resolución del Tribunal Electoral del Estado de México (TEEM). Posteriormente, en sesión de Consejo General del domingo 2 de abril se registraron dos candidaturas independientes a gobernador/a del Estado de México, tiempo después y derivado de una resolución del TEEM, se repuso el procedimiento de verificación del apoyo ciudadano a uno de ellos y como resultado se tuvo por no presentada la solicitud de registro de un aspirante. Conviene destacar que nuestra legislación electoral prevé que para poder ser registrado como candidata/o independiente, el apoyo ciudadano requerido es el 3 % de la lista nominal de electores, en este caso se necesitaba un mínimo de 328 740 firmas.

Monitoreo a la propaganda

El IEEM realizó durante el Proceso Electoral 2016–2017 el monitoreo a medios de comunicación electrónicos, impresos e internet y a medios alternos y cine en los periodos de precampaña, intercampaña, campaña, periodo de reflexión y jornada electoral. El monitoreo tuvo por objeto dar seguimiento a la propaganda utilizada por los partidos políticos, coaliciones, aspirantes a candidatos independientes, precandidatos, candidatos, dirigentes políticos, militantes, afiliados o simpatizantes y coadyuvar a cuidar la equidad en la contienda, la fiscalización en el uso de los recursos y prevenir el rebase de los topes en gastos de campaña.

Por primera ocasión, utilizando los beneficios de la tecnología, el IEEM implementó el Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Alternos, el cual permitió que el personal de campo, a través de dispositivos móviles, tomara fotografías georreferenciadas de la propaganda de los diversos actores políticos contenida en medios alternos: bardas, espectaculares, lonas, entre otros; dichas imágenes eran transmitidas en tiempo real al sistema, con ello hubo mayor celeridad en la información y certeza sobre la existencia y ubicación de la propaganda monitoreada. Asimismo, en un ejercicio de transparencia y máxima publicidad, el IEEM tiene disponibles en su página electrónica, en formato de datos abiertos, los informes quincenales, finales y acumulados del monitoreo realizado para que la ciudadanía tenga a la mano una herramienta que le permita conocer el comportamiento y seguimiento en los diferentes medios monitoreados de todos los actores políticos, partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes. Esta información fue compartida con el INE y resultó fundamental para soportar sus actividades de fiscalización al respecto.

Conteo rápido

Para la implementación y supervisión del conteo rápido se creó una comisión especial y se integró un comité de especialistas que habría de asesorar las actividades en este ámbito; el mecanismo tuvo por objeto proporcionar certidumbre, confianza y transparencia respecto a los resultados de la contienda, por parte de la autoridad, durante la misma noche de la elección.

Esto se dio a partir de la evaluación del rango porcentual de votos a favor de quienes contendieron por la gubernatura así como el nivel de participación en la elección.

Conforme a los criterios científicos que se emitieron para este caso, la muestra objetivo era de 1200 casillas y también se señaló la necesidad de tener una muestra ampliada que cubriera eventuales casos de “no respuesta” por lo que finalmente la muestra se integró por 1818 casillas; el día de la jornada a las 21:10 se contaba ya con información de 1374 casillas distribuidas en los 45 distritos, lo que permitió realizar estimaciones confiables y dar los resultados públicamente antes de las 22:00 horas. Los resultados del conteo rápido del IEEM fueron consistentes con los mostrados por el PREP y con los que derivaron de los cómputos distritales, esto abonó de manera positiva al procesamiento de los resultados oficiales.

Previsiones sobre el uso indebido de programas sociales y la imparcialidad en la contienda

Con el objeto de lograr la equidad en la contienda y la imparcialidad en el uso de recursos públicos en la misma, el Consejo General del IEEM aprobó el Acuerdo IEEM/CG/117/2016 “Por el que se autoriza al Consejero Presidente solicitar información sobre los programas sociales que ya se ejecutan o que serán implementados en la Entidad, durante el periodo en que transcurra el Proceso Electoral 2016–2017; y por el que se exhorta a las autoridades federales, estatales y municipales que los operen, a no utilizarlos para fines distintos al desarrollo social”. Al respecto, para dar cumplimiento a lo instruido por el órgano superior de dirección, la Presidencia del Consejo envió sendos oficios a los titulares de los ejecutivos federal, estatal y de los 125 ayuntamientos del estado para que instruyeran a las instancias encargadas de operar programas de desarrollo social en la entidad, a efecto de que se abstuvieran de utilizarlos con fines distintos al desarrollo social y para que remitieran la información requerida sobre los programas sociales.

Cabe enfatizar que se recibió información sobre los programas de desarrollo social que habrían de operarse en la entidad durante 2017 y hasta la fecha de la jornada electoral, por parte de la Presidencia de la República, del Gobierno del Estado de México y de al menos 41 de los 125 ayuntamientos del Estado de México, información que fue hecha del conocimiento de los integrantes del Consejo General y con la que contaron a fin de dar seguimiento a dichas actividades con datos oficiales. El 26 de abril de 2017, el Consejo General resolvió mediante Acuerdo IEEM/CG/106/2017 “Por el que se determinan acciones específicas adicionales para el cumplimiento a lo ordenado en el resolutivo SEGUNDO del Acuerdo INE/CG04/2017, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral”, en el sentido de llevar a cabo una campaña de difusión, dirigida a los beneficiarios de programas de desarrollo social en el Estado de México que recibieron apoyos durante el proceso electoral 2016–2017. Por ello, la Presidencia del Consejo General dirigió un comunicado a los titulares de los ejecutivos federal, estatal y de los 125 ayuntamientos para que por su conducto se diera a conocer a las y los beneficiarios de programas sociales los mecanismos adoptados por el INE y el IEEM, a fin de prevenir la coacción o presión en el electorado, así como contribuir a erradicar las posibles prácticas de compra del voto. Sobre esta actividad recibimos reportes de las acciones desarrolladas por diversas instancias de los gobiernos federal y estatal, información que también fue hecha del conocimiento de quienes integran el Consejo General del IEEM.

A manera de conclusión

La experiencia que nos deja el proceso electoral redundante en que se cumplió con las atribuciones que el IEEM tiene encomendadas, constitucional y legalmente. Por supuesto que la organización de las elecciones representa un reto porque cada elección tiene sus particularidades; cabe destacar los aspectos novedosos que tuvimos en esta ocasión como la instrumentación del voto de residentes en el extranjero, tema en el que para elecciones futuras deberemos de diseñar mejores y más oportunas estrategias con el propósito de incentivar el interés y participación de la ciudadanía del Estado de México que reside en el extranjero y, en su caso, esperar que las políticas antiinmigrantes en los Estados Unidos se flexibilicen en beneficio de las libertades de nuestros conciudadanos que residen en ese país.

Asimismo, las candidaturas independientes nos invitan a reflexionar sobre la necesidad imperiosa de analizar la manera en que se encuentran reguladas en nuestro Código Electoral, ya que derivado de los plazos legales se dificulta el procedimiento operativo para llevar a cabo una verificación escrupulosa del apoyo ciudadano, considerando la densidad poblacional del Estado de México; asimismo que los propios tribunales electorales aún no cuentan con criterios definidos respecto al tema, lo que dificulta dar cumplimiento a las sentencias, sobre todo cuando establecen parámetros de verificación que no se acoplan a las capacidades institucionales de los organismos electorales. Todo ello indiscutiblemente repercute en la progresividad del derecho fundamental de poder ser votado a través de la vía independiente y en la manera en que las autoridades electorales tanto administrativas como jurisdiccionales garanticen los derechos político-electorales.

La experiencia que nos deja el conteo rápido se podría sintetizar en que para futuras elecciones habremos de mejorar la manera en la que comunicamos nuestra actividad a la ciudadanía. **Como autoridades electorales más allá del deber que tenemos de transparentar nuestra actuación, como ocurrió en la elección de gobernador, debemos generar información útil sobre la misma; además de proporcionarla con un lenguaje claro y sencillo para facilitar su comprensión y propiciar así que la ciudadanía participe, estando debidamente informada, en los asuntos públicos.**

Partidos políticos

El proceso de verificación de la militancia

Por Fernando Díaz Naranjo
@fdodiaznaranjo

Una de las funciones que el INE tiene a su cargo, es verificar que los partidos políticos cumplan con sus obligaciones plasmadas en la normatividad electoral y, consecuentemente, ajustar la conducta de los mismos y la de sus militantes a los principios del estado democrático, entre las que destacan mantener el mínimo de militantes afiliados que cumplan con sus normas de afiliación, así como de abstenerse de llevar a cabo afiliaciones colectivas de ciudadanos y cumplir con las diversas disposiciones legales en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.

Un primer paso para esta revisión de la militancia partidista, se dio a partir de que el INE convocó a la ciudadanía, del 8 al 19 de mayo, a que verificaran si se encontraban afiliados a algún partido político, a través de la página de internet del propio INE. En el mismo sentido, la autoridad electoral advirtió que en caso de que se detectara alguna afiliación indebida y consecuentemente los datos de algún ciudadano aparecieran como militante de un partido político sin su pleno consentimiento, podría acudir ante el partido político respectivo a solicitar su baja del padrón de afiliados, o bien presentar una queja ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE o en alguna Junta Local o Distrital de dicha institución electoral.

Otro supuesto establecía que, si siendo militante no deseaba que sus datos aparecieran publicados, debería acudir a alguna delegación o subdelegación del INE más próxima a su domicilio para ejercer su derecho de oposición en atención a su garantía de salvaguarda de sus datos personales, entre el 15 y 19 de mayo pasados.

Los primeros resultados que se han hecho públicos arrojan que algunos casos de afiliación indebida llegaron inclusive a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), estableciendo aspectos importantes en beneficio de los afectados, a saber:

- Que el INE es la autoridad competente tanto para sustanciar como para resolver el procedimiento ordinario sancionador federal que es iniciado en contra de un partido político que es acusado de inobservar la legislación electoral en materia de afiliación ciudadana sin la voluntad de la misma, y
- Que la ciudadanía no estaba obligada a agotar alguna instancia partidista previa antes de la interposición de su queja.

Consecuentemente, el TEPJF en términos generales, analizó:

- Si el INE había realizado un estudio de fondo sobre el caso motivo de la denuncia, así como la exposición de la sanción aplicable y la facultad para infraccionar una afiliación considerada indebida;
- Si se respetó el principio de presunción de inocencia;
- Si el partido político denunciado reconoció que la o el denunciante era su militante y, con ello, si presentó la carga probatoria respectiva, y
- Si, en su caso, la figura de dolo era aplicable para individualizar la sanción que se impusiera al partido político.

Bajo estos preceptos referidos, el órgano jurisdiccional resolvió, según el caso, la responsabilidad del partido político respectivo por haber afiliado a quien presentara la queja sin mediar su voluntad, ordenando la desafiliación, así como la interposición de una multa.

Con este panorama previo arribamos a la sesión del Consejo General, máximo órgano de dirección del Instituto Nacional Electoral (INE), celebrada el pasado 28 de agosto del año en curso, en donde conforme a la Ley General de Partidos, resolvió una verificación practicada a los padrones de militantes de los partidos políticos con registro nacional, a saber: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Movimiento Ciudadano (MC), Nueva Alianza (NA), Morena y Encuentro Social (ES).

Dicha verificación consistió en que la autoridad electoral, así como los organismos públicos locales, revisaran que no existieran dobles registros de afiliación a los partidos políticos registrados tanto a nivel nacional como local. En este sentido, el INE, a través del Acuerdo INE/CG85/2017¹ estableció el siguiente procedimiento:

- Los partidos políticos debían capturar bajo su responsabilidad a sus afiliados en el Sistema de Verificación de Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos, conforme a los criterios y formatos determinados por la autoridad electoral.
- Con el registro de los datos capturados en el Sistema, se llevaron a cabo las compulsas contra el padrón electoral; primero, para verificar la situación registral del ciudadano; segundo, el sistema detectó automáticamente los registros duplicados en dos o más partidos políticos tomando como criterio fundamental la clave de elector del ciudadano.
- El Sistema de captura, según el Acuerdo del INE descrito, permitía identificar la duplicidad de algún registro, notificándolo tanto al partido político respectivo como al INE o bien, al Instituto Electoral Local que correspondiera. De presentarse este supuesto, los partidos contaron con un plazo de 10 días hábiles para subsanar la duplicidad detectada, para lo cual debían presentar ante la autoridad electoral que correspondiera, el formato de ratificación con firma autógrafa a través de la cual la o el ciudadano manifestara su deseo de seguir con dicha afiliación partidista, renunciar a la misma o bien inconformarse con tal situación. Como podemos observar, la responsabilidad recayó en los partidos políticos involucrados, quienes debían presentar la documentación respectiva que subsanara la duplicidad de registros en su caso.
- Por su parte, la autoridad electoral, contó con 5 días hábiles, a partir de la respuesta del partido o partidos políticos para determinar los registros que, en todo caso, serían sumados como “válidos” en el sistema.
- Cualquiera de los escenarios que se presentara, la autoridad electoral levantaba las actas circunstanciadas respectivas para que las utilizara como soporte en la actualización del Sistema y con ello determinar los “registros válidos”. Es importante referir que en el supuesto de que un ciudadano no acudiera a ratificar su afiliación, su “registro” podría sumarse como “válido” al partido político cuyo formato presentado tuviera la fecha más reciente.²

Este procedimiento establecido por la autoridad electoral, se basó en las atribuciones determinadas para el INE a través de la Ley General de Partidos Políticos que, entre otras disposiciones, establece que un afiliado no puede estar en el padrón de dos o más partidos políticos sin distinguir si se trata de un partido nacional o local, esté registrado o inclusive en formación.

Consecuentemente, los resultados que la verificación realizada por el INE a los 9 partidos políticos que ya referimos para detectar que una misma persona no se encontrara afiliada en dos o más de ellos, arrojó datos por demás relevantes:

Los registros presentados por los partidos políticos ascendieron a la cantidad de 19,631,649 millones de afiliados, dando como resultado que 5,116,776 millones de registros fueron considerados “no validos” por la autoridad electoral, quedando la militancia de los partidos políticos en 14 millones 514 mil 565 registros.

Esos más de 14 millones, son ciudadanos que representan tan sólo el 2% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, de donde el partido político con mayor militancia es el PRI con 8,051,257 registros, que equivalen al 7.61%, seguido del PRD con 7,139,623 registros (6.02%). Los partidos con menos registros de militancia presentados ante el INE fueron Encuentro Social con un 0.28%, el PVEM con un 0.35%, Morena con 0.37% y el PAN con un 0.43%.

El partido político con mayor número de registros no validos resultó el PAN, con 325,307 registros de un total de 704,145, lo que equivale a una reducción del 46% de su militancia. Le sigue el Partido Encuentro Social con 169,461 registros no válidos de un total de 413,849, lo que representa un 41% menos de los registros de su militancia presentada ante el INE.

De los resultados mostrados en el cuadro de abajo, podemos observar que, de acuerdo con la Ley General de Partidos Políticos, todos cumplen con el número total de militantes en el país que equivale al 0.26% del padrón electoral que fuera utilizado en la elección inmediata anterior; es decir, la del año 2015, que correspondió a la cifra de 226 mil 837 ciudadanos.

No obstante, tanto el Partido Encuentro Social, como el Partido Verde Ecologista de México lograron por muy poco cumplir con dicho porcentaje de afiliados.

Resultado de la verificación de militancia partidista a cargo del INE, 2017*

| Partido político | Registros presentados al INE | Registros no válidos | Registros válidos | Porcentaje de diferencia de los registros no válidos | Porcentaje respecto del Padrón Electoral |
|--------------------------------------|------------------------------|----------------------|-------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| Partido Acción Nacional | 704,145 | 325,307 | 378,838 | 46 | 0.43 |
| Partido Revolucionario Institucional | 8,051,257 | 1,682,494 | 6,368,763 | 21 | 7.61 |
| Partido de la Revolución Democrática | 7,139,623 | 1,884,845 | 5,254,778 | 26 | 6.02 |
| Partido del Trabajo | 754,298 | 240,983 | 513,315 | 32 | 0.59 |
| Partido Verde Ecologista de México | 500,334 | 192,110 | 308,224 | 38 | 0.35 |
| Movimiento Ciudadano | 644,317 | 175,371 | 468,946 | 27 | 0.54 |
| Nueva Alianza | 927,109 | 268,937 | 657,864 | 29 | 0.75 |
| Morena | 496,717 | 177,268 | 319,449 | 36 | 0.37 |
| Encuentro Social | 413,849 | 169,461 | 244,388 | 41 | 0.28 |
| Total: | 19,631,649 | 5,116,776 | 14,514,565 | 26 | 2 |

(*) Fuente: Instituto Nacional Electoral



Los datos registrados por el INE, pueden traducirse en que todos los partidos tienen el número de afiliados necesarios para conservar su registro como partidos políticos, y con ello tienen el primer ingrediente para enfrentar la elección de 2018. No obstante, **consideramos conveniente que el INE continúe haciendo esfuerzos de verificación de afiliados a los partidos políticos, llevando a cabo campañas permanentes como la emprendida en el mes de mayo para que todas las ciudadanas y ciudadanos puedan verificar si no han sido afiliados indebidamente.** Asimismo, los partidos políticos bien podrían establecer controles más estrictos para sus procesos de afiliación, ya que poco menos de un 30% de registros no válidos es una cifra muy alta para las organizaciones políticas que ha exigido durante años, por ejemplo, que la autoridad electoral federal cumpla con diversos estándares técnicos, de verificación y auditoría en la integración tanto del padrón como del listado nominal de electores.

*Analista político

Referencias

¹ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE/–CG85/2017) por el que se establece el procedimiento para que el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales verifiquen de manera permanente que no exista doble afiliación a partidos políticos ya registrados tanto a nivel nacional como local. Fuente: http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2017/03_Marzo/CGex201703-28-1/CGex201703-28-ap-9.pdf

² Artículo 18 de la Ley General de Partidos, Compendio Legislación Nacional Electoral, Tomo II, INE, FEPADE, UNAM, IJ-UNAM y TEPJF, 2015.



DEMOCRACIA DESDE
LA DEMOCRACIA
DEMOCRACIA DESDE

Por Jesús Delgado Valery (@JesusDValery)

El pasado domingo 30 de julio se celebró, contra muchos pronósticos, la elección para los representantes a la Asamblea Nacional Constituyente que, violando la constitución, convocó el Consejo Nacional Electoral por el mandato de Nicolás Maduro.

Este proceso comicial estuvo, desde su origen y hasta su consagración, viciado por una serie de irregularidades a lo largo de todas las fases del ciclo electoral que serían coronadas por una declaración de Antonio Múgica, CEO de Smartmatic (empresa encargada del sistema de voto electrónico en Venezuela), quien dos días después de la elección, aseguró que “hubo manipulación del dato de participación”. Específicamente comentó que “la diferencia entre la cantidad anunciada y la que arroja el sistema es de al menos un millón de electores”.

Antes de entrar en un análisis técnico, hagamos un breve recorrido por el comportamiento electoral del chavismo en los últimos años.

El 7 de octubre de 2012, el presidente Chávez obtuvo en la que sería su última elección 8.191.132 votos, que representaba un 55.07% del total de sufragios.

| | Candidato | Votos | % |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-----------|--------|
|  | HUGO CHAVEZ Adjudicado | 8.191.132 | 55,07% |
|  | HENRIQUE CAPRILES RADONSKI | 6.591.304 | 44,31% |
|  | REINA SEQUERA | 70.567 | 0,47% |
|  | LUIS REYES | 8.214 | 0,05% |
|  | MARIA BOLIVAR | 7.378 | 0,04% |
|  | ORLANDO CHIRINO | 4.144 | 0,02% |

Ilustración 1 Datos oficiales del Consejo Nacional Electoral

En aquel momento, la inflación en Venezuela era de 20% (en 2016 fue de 550%), el barril de petróleo fluctuaba alrededor de los cien dólares y la escasez era incipiente. Además, el gobierno no estaba tan cuestionado internacionalmente y se mantenía en un fino velo democrático propio de los autoritarismos competitivos.

Para las elecciones del 14 de abril de 2013, luego de la muerte de Chávez, Nicolás Maduro, candidato del chavismo, obtuvo 7.587.579 votos; es decir, casi 700 mil votos menos de los que había obtenido Chávez 6 meses antes y ganó con el 50.61%.

| | Candidato | Votos | % |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-----------|--------|
|  | NICOLAS MADURO Adjudicado | 7.587.579 | 50,61% |
|  | HENRIQUE CAPRILES RADONSKI | 7.363.980 | 49,12% |
|  | EUSEBIO MENDEZ | 19.498 | 0,13% |
|  | MARIA BOLIVAR | 13.309 | 0,08% |
|  | REINA SEQUERA | 4.241 | 0,02% |
|  | JULIO MORA | 1.936 | 0,01% |

Ilustración 2 Datos oficiales del Consejo Nacional Electoral

En las elecciones parlamentarias del 6 de diciembre de 2015 (última elección celebrada en Venezuela con reglas mínimas), el oficialismo bajaría su caudal de votos a 5.622.844; y la oposición alcanzó 7.726.066 voluntades, consiguiendo así la mayoría calificada de dos tercios.

| Coalición | Votos | Porcentaje | Escaños |
|----------------------|-----------|------------|---------|
| Mesa de la Unidad | 7.726.066 | 56,22% | 112 |
| Gran Polo Patriótico | 5.622.844 | 40,91% | 55 |

Ilustración 3 Elaboración propia con base en datos del Consejo Nacional Electoral

El pasado 30 de julio se realizó la elección a los constituyentes que avanzarán con el plan de modificar la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Luego de ver este descenso vertiginoso que tiene como correlato la profundización de la crisis política, económica y social en Venezuela, Tibusay Lucena anunció que participaron en la elección 8.089.320 venezolanos. Aun con la grave crisis que afecta al país y sume en el hambre y la miseria a millones de venezolanos, la división del chavismo con la presencia cada vez más común de grupos que se autodenominan “chavistas disidentes” que no apoyan a Maduro, los más de 140 asesinatos durante las últimas manifestaciones, los miles de heridos y detenidos, los civiles juzgados en tribunales militares, así como la cada vez más importante presión internacional, el caudal de votos del chavismo se habría incrementado a niveles parecidos a los del 2012, cuando gobernaba el presidente Chávez con las condiciones anteriormente descritas.

El fraude

Tal como señalamos anteriormente, esta elección estuvo signada por los vicios que pretendían ganar una elección siendo minoría.

En primer lugar, **se convocó una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) sin el respaldo del pueblo, que según la Constitución es el portador del Poder Constituyente Originario**, el pueblo puede, a través de un referendo, convocar este proceso.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela diferencia entre “convocatoria” e “iniciativa” para la ANC. Con respecto a la convocatoria, señala:

Artículo 347:

“El pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio de dicho poder, puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución.”

Es decir, sólo el pueblo de Venezuela (y nadie más) puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente, al ser el depositario del poder constituyente originario.

Con respecto a la “iniciativa”, la Carta Magna establece:

Artículo 348:

“La iniciativa de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente podrán tomarla el Presidente o presidenta de la República en Consejo de Ministros; la Asamblea Nacional, mediante acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes; los Concejos Municipales en cabildo, mediante el voto de las dos terceras partes de los mismos; o el quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral.”

Es decir, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) distingue dos procesos: la convocatoria y la iniciativa de convocatoria. La primera, la tiene el pueblo de Venezuela. La segunda, la puede emprender cualquiera de los cuatro sujetos contemplados en ese artículo. La única forma de que el pueblo de Venezuela convoque a una Constituyente es ejerciendo su soberanía mediante el sufragio en elecciones libres, universales, directas y secretas, tal y como establece la propia CRBV en sus artículos 5 y 63:

Artículo 5:

“La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público. Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos.”

Artículo 63:

“El sufragio es un derecho. Se ejercerá mediante votaciones libres, universales, directas y secretas. La ley garantizará el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional.”

Bases comiciales

Apartando el tema de la inconstitucionalidad de la convocatoria, se diseñó una ingeniería electoral que le permitiera ganar al oficialismo con el 30% de los votos.

Para ello se recurrió, en primer lugar, a municipalizar el voto: cada uno de los municipios, independientemente de su concentración poblacional, elegía a un representante.

Constituyentes por criterios territoriales:

364 constituyentes regionales:

1 constituyente para cada municipio (electo o electa de manera nominal, de acuerdo al principio de representación mayoritario)

2 constituyentes por cada municipio capital de Estado (electos mediante la modalidad lista de acuerdo al principio de representación proporcional)

7 constituyentes para el Distrito Capital (serán electos mediante la modalidad lista de acuerdo al principio de representación proporcional)

Establecer el mismo número de representantes por cada uno de los municipios, independientemente de su cantidad de electores, viola toda concepción de proporcionalidad del voto.

Esto hacía que un elector del municipio Maroa (Amazonas) con 1.939 electores, eligiera un representante, al igual que el municipio Baruta (Miranda) con 253.004 electores; es decir, el voto de un elector del municipio Maroa vale 130 veces más que lo que vale el voto de un elector del municipio Baruta.

En cuanto a los municipios capitales de Estado, tenemos el caso de Maracaibo, capital del Estado Zulia, que cuenta con 945.153 electores registrados, elige a 2 representantes, al igual que San Fernando de Apure, municipio capital del Estado Apure y que tiene 113.915; es decir, el voto de un elector de la capital de Apure vale 8 veces más que el voto del elector del municipio de Maracaibo.

Por otro lado, en las capitales (municipios que concentran la mayor cantidad de electores) se aplicaría el principio de representación proporcional. De esta manera, el oficialismo se aseguraría en la mayoría de los casos uno de los 2 constituyentes. La única forma en la que no pasara esto, es que la oposición hubiera participado y duplicado en votos a la lista chavista. La desproporcionalidad se evidencia de tal manera que, por ejemplo, el estado Táchira con 825.913 electores, eligió a 30 constituyentes, mientras que el municipio Maracaibo, con 945.153, eligió sólo 2.

Corporativización del sufragio

Además del criterio de territorialidad, se recurrió a su corporativización del voto. De manera discrecional se establecieron distintos sectores (empresarios, campesinos y pescadores, personas con alguna discapacidad, estudiantes, trabajadores, comunas y consejos comunales, pensionados).

Así pues, los electores que pertenecían a ciertos sectores podían tener 2 votos (territorial y sectorial); mientras que el resto de venezolanos que no perteneciera a alguno de los sectores que se tomaron en cuenta para las bases comiciales (casi 40% de los electores), sólo tendrían derecho a un voto.

Corporativizar el sufragio viola la universalidad del mismo, principio que establece que el derecho al voto está garantizado independientemente de la raza, sexo, creencias o condición social. Cualquiera de las bases comiciales que no recojan esa condición de universalidad son fraudulentas, pues están diseñadas en detrimento de las garantías y derechos de la Constitución.

Toda corporativización del sufragio es fraudulenta y, en consecuencia, inaceptable por ser esencialmente discriminatoria y violatoria del principio de igualdad ante la ley, pues asigna a los individuos corporativizados un derecho que no asigna al resto de los ciudadanos.

Falta de controles y auditorías

Según el Observatorio Electoral Venezolano (OEV) para la realización de un proceso como la Asamblea Nacional Constituyente, el Consejo Nacional Electoral (CNE) estaba obligado a organizar 14 etapas previas distribuidas en 100 actividades. Esto partiendo del punto de que este evento comicial sería muy parecido a la elección de la Asamblea Nacional, por su naturaleza de cuerpo deliberativo.

El OEV señala que “en 2005, por ejemplo, el CNE fijó en cronograma 105 actividades para las parlamentarias (seis meses), 103 para las parlamentarias de 2010 (cinco meses y medio) y 100 para el mismo proceso en 2015 (cinco meses y medio). ¿Cómo justifica que para una elección más compleja estipuló apenas 32 actividades en dos meses?”

Algunas de las irregularidades del proceso:

- Se anunció la fecha de la elección sin hacer una convocatoria formal, sin anunciar el cronograma y sin contar con la aprobación de las autoridades del CNE.
- Se omitió la etapa de campaña institucional para la divulgación de la información referente a la elección (duró 187 días en 2005, 165 días en 2010 y 168 días en 2015).
- No se publicó el Registro Electoral Preliminar (que permite hacer impugnaciones, consultas e incorporaciones) sino que se procedió a la publicación del Registro Electoral definitivo directamente.
- Se crearon subregistros por la elección sectorial que no fueron auditados. No se permitió hacer impugnaciones, reparos o denuncias de incorporaciones indebidas. No se garantizaron acciones para evitar que una persona votara en más de un sector.

Aunque la fecha de postulaciones debe estar contemplada en el cronograma y conocerse cuando se haga la convocatoria, en este caso primero el CNE llamó a postularse y luego publicó los lapsos. También descartó los plazos para la cobranza de los recaudos y la presentación de alegatos.

Mientras que en las elecciones de 2015 se realizaron 21 auditorías de los recursos materiales y tecnológicos usados en la elección (transmitidas en vivo por el CNE), en este caso a penas se hicieron 6. También se eliminaron las auditorías a las huellas de los electores, al Sistema de Información al Elector, la transmisión de resultados, los subregistros sectoriales, entre otros asuntos.

| Auditorías | Duración aproximada |
|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Del Registro Electoral | 3 a 6 meses |
| De los Cuadernos de Votación | 5 días |
| De la Tinta Indeleble | 1 día |
| De la Base de Datos de Elegibles a los Organismos Electorales Subalternos | 1 día |
| Del Software de Selección de Miembros de Organismos Electorales Subalternos | 2 días |
| Del Software de la Máquina de Votación | 5 días |
| De Producción de Máquinas de Votación | 28 días |
| De Infraestructura | 2 días |
| Del Sistema de Totalización | 4 días |
| De Datos y Código Fuente del Sistema de Autenticación del Votante (SAV) | 2 días |
| De Producción del Sistema de Autenticación de Votantes | 14 días |
| De Predespacho de Sistema de Autenticación de Votantes | 1 día |
| De la Red de Transmisión de Resultados Electorales | 3 días |
| De Predespacho de Máquinas de Votación | 1 día |
| De Cierre | 1 día |
| Posterior | 1 día |

Ilustración 4 Cuadro tomado del informe Auditorías del Sistema Electoral Venezolano, elaborado por el CNE (2010)

- No se contempló en el cronograma el sorteo para la ubicación en la boleta tal como lo establece el artículo 70 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPRE)
- No se estableció en el cronograma el lapso para acreditación de los testigos de los partidos, observadores nacionales o acompañantes internacionales.
- Se vulneró la garantía al principio “un elector un voto”, mediante la supresión de la tinta indeleble, la reducción casi a la mitad de las mesas electorales (de 40.691 en las elecciones de 2015 a 24.139) y, sobre todo, con la decisión de habilitar “centros electorales de contingencia”. El Sistema de Autenticación Integral (SAI) permite al elector activar la máquina con su huella dactilar, estando habilitado para votar en una máquina de un centro específico. En esta elección, permitiendo que el votante acudiera a un centro electoral distinto al que está registrado, se transgredió la personalización del voto en función de lo establecido por los artículos 123 de la LOPRE y 311 del Reglamento General de la LOPRE respectivamente, que indican que “el derecho al sufragio se ejerce personalmente en la Mesa Electoral en la que el elector o la electora esté inscrito o inscrita según el Registro Electoral Definitivo.”
- Con el uso del carnet de la patria se violentó el principio del secreto del voto. A través del código QR de este carnet, el elector se identifica y de esta manera, tal como dijo Maduro, “podremos saber quiénes votaron en la Asamblea Nacional Constituyente, y así sabremos quienes cumplieron con la patria”. (27/07/17)

Pronunciamento de Smartmatic sobre el conteo de votos

Como si fueran pocas las irregularidades mencionadas anteriormente, dos días después de la elección, Antonio Múgica, uno de los fundadores de la empresa Smartmatic (encargada de proveer la tecnología para el proceso electoral), daría una declaración pública en Londres, donde está la sede principal de la empresa, en la que aseguró que la participación anunciada por Tibisay Lucena, rectora del Consejo Nacional Electoral, no coincidía con los datos que arrojaba el sistema.

Múgica señaló específicamente que “la diferencia entre la cantidad (de votos) anunciada y la que arroja el sistema es de al menos un millón de electores”.

En el cierre de la jornada electoral, Lucena anunció que 8.089.320 personas participaron en la elección a la ANC, equivalente al 41,53% del padrón electoral. Por otro lado, según cálculos de la oposición, la participación fue de poco menos de 3 millones de electores. Múgica agregó: “Nuestro sistema automatizado está diseñado para evidenciar cualquier manipulación, pero deben existir personas observando el sistema y esperando por esas evidencias: los auditores”. De esta manera, alegaba que esta manipulación había sido posible solo porque la oposición no participó en el proceso electoral, por lo que no hubo auditoría.

Hay que decir que el acceso de Smartmatic a los datos de la elección es limitado; es decir, la empresa tiene acceso a la información que transmiten las máquinas de votación al centro nacional de totalización, pero no a las actas verificadas de cada mesa.

Según algunas fuentes, Smartmatic habría solicitado realizar varias auditorías luego de que Lucena anunció los resultados, pero el CNE le negó este pedido.

El fundador de la empresa indicó que no anunciaron esta discordancia de inmediato porque pasaron 2 días asegurándose de que efectivamente hubo fraude. De hecho, el día antes de dar el comunicado, los empleados de la empresa tomaron vuelos al exterior por temor a las posibles represalias del gobierno tras el anuncio.

Ahora bien, con las limitaciones de la información que obtuvo Smartmatic se pudo evidenciar que el chavismo abultó los resultados por lo menos en un millón de votos. Sin embargo, no hay una auditoría que garantice que se haya evitado el voto doble o la usurpación de identidad. De hecho, en el momento en el que se escriben estas líneas, ni siquiera hay información del porcentaje de los votos nulos.

Con este proceso constituyente, **el chavismo ha creado un decálogo de cómo no deben ser una elecciones, partiendo de una ilegalidad de origen desde la convocatoria, municipalizando y corporativizando el voto, transgrediendo y omitiendo decenas de auditorías, irrespetando la universalidad del sufragio, el principio de “un elector un voto”**. Todo lo anterior lo coronó con el anuncio de una cifra de participación que no coincide con la que registró la empresa encargada de dotar la tecnología para el proceso electoral.

*Con información del Observatorio Electoral Venezolano y Súmate.

Lecciones desde América Latina

Segunda vuelta electoral

Por Daniela Arias Sánchez y Ethan Ayala
@darias_sanchez y @EthanAyalaH

Las reglas electorales son fundamentales para entender la dinámica de una democracia, pues son establecidas institucionalmente para garantizar la integridad de los procesos electorales en cada país y la validez de sus resultados. Una de estas herramientas institucionales, frecuentemente utilizada en las democracias modernas, es la segunda vuelta electoral.

En los meses previos a la escritura de este texto hubo una discusión pública en México sobre las ventajas y desventajas de la segunda vuelta, así como sobre la posibilidad de que esta figura se implementara para las elecciones presidenciales de 2018 mediante un periodo extraordinario de sesiones del Congreso. Una vez descartada esa opción, tanto por la prohibición legal de cambiar las reglas 90 días antes del inicio el proceso electoral —además de que habría que cambiar tanto la Constitución como las leyes secundarias, como por el problema logístico que representaría, nos dimos a la tarea de pensar lo que significa la institución de la segunda vuelta electoral dentro de la región latinoamericana.

Aunque la mayoría de las naciones de América Latina iniciaron su vida independiente con instituciones republicanas, la historia de la región está plagada de fenómenos que rompieron con ellas, incluyendo la democracia. Sucesos como revoluciones, dictaduras, hegemonías partidistas, grupos al margen de la ley, golpes de Estado, entre otros, marcaron la dinámica interna de muchos de los países de la región. Hacia el final del siglo XX las democracias latinoamericanas fueron consolidándose y la mayoría de ellas incluyeron a la segunda vuelta electoral como parte de este proceso. Tomando esto en consideración, es importante analizar lo que la experiencia empírica del resto de la región puede aportar al caso de México.

Historia de la implementación de la segunda vuelta en América Latina

Uso de la segunda vuelta en elecciones en América Latina

Para analizar a Latinoamérica se tomaron en cuenta a todos los países continentales, salvo Guyana y Surinam, y a los tres países más grandes del Caribe (Cuba, Haití y República Dominicana), lo que da un total de 21 países. De estos 21 países, 14 incluyeron la segunda vuelta o balotaje para la elección presidencial en su Constitución, y cuyos datos usaremos en este trabajo. Aunque las condiciones son diferentes en cada país, en la mayoría de ellos se exige el 50% más 1 de los votos para evitar la segunda vuelta, o un porcentaje menor (45%, 40% o 35%) y una diferencia de 5% o 10% entre ambas candidaturas.

La Tabla 1 muestra un resumen de qué países latinoamericanos tienen segunda vuelta, cuándo la instalaron, qué condiciones requieren para que se active y en qué elecciones ha sido utilizada:

Tabla 1: Países de Latinoamérica que tienen implementado el mecanismo de segunda vuelta.

| País | Segunda vuelta | Año de implementación | Condiciones para evitar balotaje | Años en que se ha utilizado |
|------------------------|----------------|-----------------------|----------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| Argentina | Sí | 1994 | 45% ó 40% y 10% de diferencia | 2015 |
| Bolivia | Sí | 2009 | 50%+1 de los votos o 40% y 10% de diferencia | - |
| Colombia | Sí | 1991 | 50% +1 de los votos | 1994, 1998, 2010, 2014 |
| Chile | Sí | 1980 | 50% (de votación emitida) | 1999, 2005, 2009, 2013 |
| Ecuador ² | Sí | 1978 / 1998 | 50% + 1 o 45% y 10% de diferencia | 1979, 1984, 1988, 1992, 1996, 1998, 2002, 2006, 2009, 2017 |
| Costa Rica | Sí | 1949 | 40% | 2002, 2014 |
| Brasil | Sí | 1988 | 50% + 1 | 1989, 2002, 2006, 2010, 2014 |
| República Dominicana | Sí | 1994 | 50% + 1 | 1996 |
| El Salvador | Sí | 1983 | 50% + 1 | 1984, 1994, 2014 |
| Guatemala | Sí | 1985 | 50% + 1 | 1985, 1990, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011, 2015 |
| Haití | Sí | 1987 | 50% + 1 | 2011, 2016 |
| Perú | Sí | 1979 | 50% + 1 (de votación válida emitida) | 1990, 2000, 2001, 2006, 2011, 2016 |
| Uruguay | Sí | 1996 | 50% + 1 | 1999, 2009, 2014 |
| Nicaragua ³ | No | 1995-2014 | 40% o 35% con 5% de diferencia | - |
| México | No | Nunca | - | - |
| Cuba ⁴ | No | Legislativa | - | - |
| Honduras | No | Nunca | - | - |
| Belice | No | Nunca | - | - |
| Panamá | No | Nunca | - | - |
| Paraguay | No | Nunca | - | - |
| Venezuela | No | Nunca | - | - |

Fuente: elaboración propia con información de las constituciones de cada país y de Emmerich, G. E. (2003). La Segunda Vuelta Electoral: Modalidades, Experiencias y Consecuencias Políticas. Junio 26, 2017, de Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Al investigar las fechas de implementación del balotaje en los distintos países y el contexto histórico en el que se dieron, se encontraron coincidencias en las circunstancias en las que cambió el andamiaje institucional. De los 14 países, diez incluyeron la segunda vuelta al hacer una nueva constitución y cuatro reformando la preexistente. De los diez que hicieron una nueva carta magna, nueve⁵ la hicieron o como parte de un proceso de transición a la democracia en donde antes no había elecciones o estaban arregladas para favorecer dictaduras, en su mayoría militares;⁶ o bien como parte de un proceso de reconciliación nacional al finalizar guerras civiles o guerrillas internas.⁷ Es decir, la constitución que incluía por primera vez el balotaje se dio como parte del proceso de renovación nacional en el que la segunda vuelta era uno de los mecanismos encaminados a asegurar una democracia electoral legítima y pacífica, o bien una democracia en la que la pluralidad del país se viera efectivamente representada.

Los otros cuatro países reformaron sus constituciones para incluir la segunda vuelta en contextos diversos, como pactos entre élites a favor de la democracia (Argentina y República Dominicana), resultados electorales muy cerrados (Uruguay), promesas que la oposición cumplía al llegar al poder (Nicaragua) o fraudes electorales evidentes (República Dominicana). Con lo anterior podemos ver que, aunque hay diferencias, existen ciertos patrones en los países que han incorporado la segunda vuelta, principalmente que la intención de incorporarla al andamiaje institucional es siempre mejorar la calidad de la democracia y la competencia electoral.

Otra cosa que se puede ver en la Tabla 1 es que Bolivia y Nicaragua han sido los únicos países en los que no se han dado las condiciones para realizar una segunda vuelta presidencial. Los otros trece países han usado al menos una vez este mecanismo. Así, en promedio, en el 49.48% de las elecciones que hubo en estos países desde que implementaron el mecanismo se ha presentado segunda vuelta. En la siguiente tabla se puede observar dicha relación entre elecciones presidenciales que se han efectuado desde que se implementó la segunda vuelta y la cantidad de veces que se realizaron segundas vueltas en cada país.

Tabla 2: Cantidad de veces que se ha usado la segunda vuelta

| País | Elecciones desde que se implementó | Elecciones con Segunda Vuelta | Porcentaje de uso |
|----------------------|------------------------------------|-------------------------------|-------------------|
| Argentina | 6 | 1 | 16.7% |
| Bolivia | 2 | 0 | 0% |
| Brasil | 7 | 5 | 71.4% |
| Chile | 6 | 4 | 66.7% |
| Colombia | 6 | 4 | 66.7% |
| Costa Rica | 16 | 2 | 12.5% |
| Ecuador | 11 | 9 | 81.8% |
| El Salvador | 7 | 3 | 42.9% |
| Guatemala | 8 | 8 | 100% |
| Haití | 7 | 2 | 28.6% |
| Nicaragua | 2 | 0 | 0% |
| Perú | 9 | 6 | 66.7% |
| República Dominicana | 6 | 1 | 16.7% |
| Uruguay | 4 | 3 | 75% |
| Total | 97 | 48 | 49.48% |

Por el contrario, Guatemala es el único país que, desde que implementó este mecanismo, ha usado la segunda vuelta siempre que ha tenido elecciones. Este hecho se puede explicar tanto porque la ley pide un alto umbral a los candidatos para que ganen en primera vuelta (alcanzar la mayoría absoluta, el 50% + 1 de los votos), como por lo atomizado del voto en cada una de sus elecciones en primera vuelta. Su elección más cerrada en primera vuelta fue la de 1990, donde la diferencia entre el primer (Jorge Carpio) y el segundo lugar (Jorge Serrano) era de casi 1,6%. La elección más cerrada en segunda vuelta fue en 1995, por una diferencia de 2.5%, entre el primero (Álvaro Arzú) y el segundo (Alfonso Portillo).

Un resultado diferente en la segunda vuelta

Con el escenario regional planteado anteriormente vale la pena preguntarse qué tanto sirve la segunda vuelta para cambiar o revertir los resultados de la primera. Esto es relevante para el hipotético caso de su implementación en México porque serviría para ver qué tan frecuente es en los países vecinos que al cambiar las reglas del juego se cambien también los resultados de la elección.

A pesar de que, como pudimos ver en la Tabla 1, **en casi la mitad de las elecciones en Latinoamérica ha habido segunda vuelta, únicamente en el 25% de las elecciones de segunda vuelta ha habido un cambio en el resultado obtenido en la primera vuelta.** Es decir, de las 48 elecciones totales con segunda vuelta que ha habido desde que cada país estableció la segunda vuelta, sólo en 12 elecciones la candidatura ganadora de la primera vuelta ha perdido la elección en segunda vuelta. En la Tabla 3 se puede observar los números anteriormente mencionados.

| País | Elecciones desde que se implementó | Elecciones con Segunda Vuelta | Cambio de resultado de la primera a la segunda vuelta | Porcentaje total de cambio |
|----------------------|------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------------------------|----------------------------|
| Argentina | 6 | 1 | 1 | 100% |
| Bolivia | 2 | 0 | 0 | 0% |
| Brasil | 7 | 5 | 0 | 0% |
| Chile | 6 | 4 | 0 | 0% |
| Colombia | 6 | 4 | 2 | 50% |
| Costa Rica | 16 | 2 | 0 | 0% |
| Ecuador | 11 | 9 | 3 | 33.3% |
| El Salvador | 7 | 3 | 0 | 0% |
| Guatemala | 8 | 8 | 1 | 12.5% |
| Haití | 7 | 2 | 0 | 0% |
| Nicaragua | 2 | 0 | 0 | 0% |
| Perú | 9 | 6 | 3 | 50% |
| República Dominicana | 6 | 1 | 1 | 100% |
| Uruguay | 4 | 3 | 1 | 25% |
| Total | 97 | 48 | 12 | 25% |

Para otro estudio queda el análisis de estos 12 casos, pues son escenarios que marcaron la historia de países como Perú (victoria de Fujimori sobre Vargas Llosa en 1990), Ecuador (victoria de Correa sobre Noboa en 2006), Colombia (victoria de Santos sobre Zuluaga en 2014), y, más recientemente, Argentina (victoria de Macri sobre Scioli en 2015). Sin embargo, lo más probable es que el cambio de ganador entre una y otra elección se deba a las circunstancias específicas de cada proceso, como el número de contendientes en primera vuelta y a quién deciden apoyar en la segunda, o a escándalos y aciertos/errores de la estrategia de campaña de un candidato en específico. Estos cambios no se le pueden adjudicar al sistema electoral como tal, pues lo único que hace éste es impedir que llegue a la presidencia lo que se conoce como “perdedor Condorcet”, es decir, alguien que no tiene la aprobación de la mayoría de los ciudadanos. Pese a ello, se introducirá otra variable, la participación electoral, para ver cómo se comporta en los países con balotaje.

Lo que se dice de la segunda vuelta: ¿realidad o ficción?

La promoción de la implementación de la segunda vuelta suele venir acompañada con dos argumentos: mayor legitimidad para el Ejecutivo al obtener un alto porcentaje de los votos y los efectos positivos en la participación. Con el reciente debate en México sobre la segunda vuelta se puede apreciar que existen diferentes argumentos cuya intención es demostrar los beneficios y desdichas que traería dicho esquema. Sin embargo, una vez que se contrastan dichos argumentos con la realidad de América Latina, se descubre que no todos se sostienen. ¿Cuáles son? Y más importante aún, ¿cuáles son ciertos?

Legitimidad de origen

Una de las razones por las que se argumenta que la segunda vuelta es una herramienta deseable para las democracias representativas es que mientras más apoyo en las urnas tengan quienes ocupen la presidencia, mayor legitimidad tiene ese presidente para poder ejercer cambios en el país y, dependiendo del sistema, también podría tener un mayor apoyo en el Poder Legislativo para hacerlo. Del mismo modo, a mayor porcentaje de votación, mayor aprobación del candidato en la opinión pública, lo que otorga un margen de maniobra superior al inicio de su mandato.

Si bien es cierto que al reducir las opciones a dos una de ellas tendrá la mayoría absoluta, hay autores que hablan del espejismo que crea la segunda vuelta,⁸ debido a que la base de votantes del candidato ganador en realidad se parece más al resultado que obtuvo en primera vuelta, y los votantes que lo apoyaron porque lo preferían a la otra opción, muy probablemente le retiren su apoyo muy pronto.⁹ Con ello se complica el argumento, sin que se pueda demostrar con la información disponible si una segunda vuelta necesariamente otorga al mandatario un mejor mandato.¹⁰

También es común afirmar que la segunda vuelta va a disminuir notablemente conflictos post-electorales porque tiene que haber una candidatura ganadora con la mayoría de los votos. Sin embargo, el hecho de que haya un porcentaje mínimo de votos necesario para obtener la presidencia, no significa que los conflictos post-electorales disminuyan. Hay casos en la historia reciente de la región, como Perú en 2017 (la diferencia fue de 0.24%), El Salvador en 2014 (la diferencia fue de 0.22%), entre otros, donde la diferencia entre el primer y el segundo lugar en la segunda vuelta es tan reducida que desencadena desacuerdos entre las partes y polariza a los electores, aumentando el riesgo de conflictos post-electorales.

Aumento en la participación

Mucho se ha hablado de que la segunda vuelta afecta los niveles de participación de manera positiva, es decir, que incrementa respecto a la primera elección. **¿Realmente aumenta la participación de la ciudadanía si es necesaria una segunda vuelta presidencial? Nuestra respuesta a esta pregunta es que no hay una relación determinante, pues en la mayoría de los casos, de los once¹¹ países analizados, el porcentaje de participación baja al menos 2%. Que por ley exista la necesidad de una segunda vuelta no significa que la ciudadanía se sienta convocada a participar en ella. Por sí mismo el balotaje no es condición necesaria para que más o menos personas salgan a votar, incluso en elecciones donde la diferencia entre el primer y el segundo lugar es muy pequeña;¹² es posible que existan factores completamente ajenos a la elección para que se vea afectada la participación.**

Un factor que podría ser determinante para que la participación en la segunda vuelta aumente es que exista la percepción de que los resultados serán muy cerrados, lo que movilice a la gente que pensaba no votar en segunda vuelta a definirse por una de las dos opciones. Desafortunadamente, con la información disponible es imposible conocer si se cumple esa hipótesis, pues un resultado cerrado en primera o segunda vuelta no garantiza que el ambiente previo a la elección haya sido de tensión por la incertidumbre del resultado.

La Tabla 4 muestra la diferencia de participación entre elecciones en cada país y si el resultado del balotaje arrojó una candidatura ganadora diferente a aquella de la primera vuelta. Con esa información se trató de buscar si un aumento en la participación en segunda vuelta cambia el resultado obtenido en primera. Aunque no se le puede atribuir directamente a la participación ser la variable que invierta el resultado electoral en segunda vuelta, sí se puede apreciar que en siete de los once casos (63.63%) en que el perdedor de la primera vuelta se convierte en presidente, la participación aumentó, en algunos casos incluso en más de 7%.

| País | Año | Residuo | Cambio en el resultado de la elección |
|-------------|-----------|---------|---------------------------------------|
| Argentina | 2015 | -0,30% | Sí |
| Brasil | 1989 | -2,50% | No |
| | 2002 | -2,80% | No |
| | 2006 | -0,40% | No |
| | 2010 | -3,38% | No |
| | 2014 | -1,71% | No |
| Chile | 1999 | 0,68% | No |
| | 2005 | -0,55% | No |
| | 2009 | -0,72% | No |
| | 2013 | -7,38% | No |
| Colombia | 1994 | 9,57% | No |
| | 1998 | 7,73% | Sí |
| | 2010 | -4,94% | No |
| | 2014 | 7,24% | Sí |
| Costa Rica | 2002 | -8,31% | No |
| | 2014 | -12,17% | No |
| Ecuador | 1978/1979 | 7,70% | No |
| | 1984 | 7,20% | Sí |
| | 1968 | -0,43% | No |
| | 1992 | 1,40% | No |
| | 1996 | 3,74% | Sí |
| | 1998 | 5,91% | No |
| | 2002 | 6,23% | No |
| | 2006 | 5,71% | Sí |
| | 2017 | 1,28% | No |
| El Salvador | 1994 | -5,84% | No |
| | 2014 | 5,56% | No |
| Guatemala | 1985 | -6,90% | No |
| | 1990 | -11,18% | Sí |
| | 1995 | -9,90% | No |
| | 1999 | -13,37% | No |
| | 2003 | -11,10% | No |
| | 2007 | -11,90% | No |
| | 2011 | -8,55% | No |
| 2015 | -15,01% | No | |
| Haití | 2010 | -0,27% | No |
| | 2016 | -2,89% | No |
| Perú | 1990 | 1,40% | Sí |
| | 2000 | -1,80% | No |
| | 2001 | -0,91% | No |
| | 2006 | -1,00% | Sí |
| | 2011 | -1,20% | No |
| | 2017 | -2,89% | Sí |
| Uruguay | 1999 | 0,05% | Sí |
| | 2009 | -0,72% | No |
| | 2014 | -1,94% | No |

Metodología: Al porcentaje de participación en la segunda vuelta se le restó el de la primera, de modo que, si el resultado es negativo, menos gente participó en la segunda vuelta electoral.

Conclusiones

En América Latina la segunda vuelta ha sido una de las herramientas a las que han recurrido los gobiernos para consolidar democracias representativas luego de rompimientos políticos y sociales como guerrillas, golpes de Estado o dictaduras. Ha sido, además, un mecanismo que en varios países de la región ha determinado que una candidatura fuese ganadora o no, contando con casos en que la segunda vuelta otorgó un resultado completamente diferente a aquel observado en primera vuelta. Con la información recopilada se puede decir que aunque el Ejecutivo elegido a través de balotaje obtenga legitimidad de origen, ello no implica que tendrá una mayoría legislativa para gobernar, un mayor poder político de maniobra, ni un amplio apoyo popular.

Por otro lado, la participación de la ciudadanía en países con segunda vuelta desmonta la idea de que este mecanismo tenga efectos positivos en la participación, pues el análisis muestra una tendencia a la baja en caso de ser necesaria una segunda vuelta presidencial en casi todos los países. Por último, es posible que un resultado muy cerrado en primera vuelta fomente un aumento en la participación de la ciudadanía en segunda vuelta aunque no es un factor único ni determina el resultado. Este mecanismo se ha convertido en una manera de reafirmar la candidatura ganadora en primera vuelta en términos electorales, lo que sucede una vez que la candidatura asume el poder es material de análisis para otro artículo.

Gracias a las conclusiones anteriores, la discusión en torno a la posibilidad de establecer el mecanismo de segunda vuelta en México puede tomar nuevos matices al analizar casos latinoamericanos que sirvan como guía. Las razones por las que debe o no ser instaurado este mecanismo en México deben ser repensadas y discutidas sin prisas, especialmente para quienes afirman que sus efectos en participación son positivos o que la legitimidad de origen para la candidatura ganadora puede evitar conflictos, pues la evidencia empírica no sostiene esos argumentos.

México podría ser el siguiente país de la región en implementar la segunda vuelta, y hacerlo sin necesidad de rompimientos del orden social. Para ello necesita un claro debate, sin presiones de calendario, sobre las implicaciones político-electorales, logísticas y financieras que pueda tener dicho mecanismo para que su implementación no se convierta en un problema, sino que sea en realidad una mejora al sistema electoral mexicano.

*Daniela Arias es estudiante de Ciencia Política en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

*Ethan Ayala es Internacionalista del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); actualmente trabaja en el Senado de la República.

Fuentes

- (1988). Constitución de Política de Brasil. Julio 18, 2017, de Georgetown University Sitio web: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html>
- (1980). Constitución Política de la República de Chile. Junio 17, 2017, de Cámara de Diputados Sitio web: https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf
- (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. Junio 18, 2017, de Georgetown University Sitio web: pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf
- (1991). Constitución de Política de Colombia. Julio 18, 2017, de Corte Constitucional de Colombia Sitio web: <http://www.corteconstitucional.gov.co/?bTy>
- (1979). Constitución Política de la República de Ecuador. Junio 18, 2017, de Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador Sitio web: cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1978.pdf
- (1998). Constitución Política de la República de Ecuador. Junio 18, 2017, de Organización de los Estados Americanos Sitio web: www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo15.pdf
- (2017). Emmanuel Macron finds change is often unpopular. Agosto 17, 2017, de The Economist Sitio web: <https://www.economist.com/news/europe/21727046-frances-young-president-slides-polls-part-because-he-doing-right-things-emmanuel>
- Daen, A., (2017). Segunda vuelta electoral: ¿una solución para México? tiene pros y contras. Agosto 17, 2017, de Animal Político Sitio web: <http://www.animalpolitico.com/2017/06/segunda-vuelta-pros-contras/>
- Emmerich, G. E. (2003). La Segunda Vuelta Electoral: Modalidades, Experiencias y Consecuencias Políticas. Junio 26, 2017, de Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM Sitio web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3182/8.pdf>
- Barrientos, F. (2004). La Segunda Vuelta Electoral y la Gobernabilidad en los Sistemas Políticos Latinoamericanos. Junio 29, 2017, de Universidad de Guanajuato Sitio web: https://works.bepress.com/fernando_barrientos/3/download/
- Crespo, I., La doble vuelta o “Ballotage” en América Latina. Julio 30, 2017, de Weblog de la Reforma Política de Córdoba Argentina Sitio web: <http://bit.ly/2wflizZ>
- Nueva Mayoría (2006). De las últimas 19 elecciones presidenciales en América Latina, 2 de cada 3 fueron con balotaje. Junio 20, 2017, de Nueva Mayoría Sitio web: http://www.nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/politico_electoral/061023.html
- Zepeda Gil, R., E. E. Ramírez Lemus y E.D. Orozco, (2017), Segunda vuelta: implicaciones de una posible implementación en México, Temas Estratégicos No. 44. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.

Referencias

¹ Nicaragua va a ser considerado dentro de la muestra, puesto que estuvo vigente entre 1995 y 2014. Sin embargo, actualmente son trece los países que conservan el mecanismo.

² El país restante es Bolivia, que renovó su constitución en 2009 en un contexto ya democrático, aunque sí con el objetivo de incluir y reconocer como plurinacional al Estado.

³ Ejemplo de ello son Guatemala, El Salvador, Haití, Ecuador, Brasil, Chile y Perú, aunque estos dos últimos hicieron la Constitución durante las dictaduras, mientras que los primeros lo hicieron al restaurar la democracia.

⁴ Como Costa Rica al terminar su guerra civil o Colombia al lograr la desmovilización de las guerrillas M-19 y EPL.

⁵ Daen, A.. (2017). Segunda vuelta electoral: ¿una solución para México? tiene pros y contras. Agosto 17, 2017, de Animal Político Sitio web: <http://www.animalpolitico.com/2017/06/segunda-vuelta-pros-contras/>

⁶ Ejemplo de esto, aunque fuera de América Latina, es el caso de Emmanuel Macron en Francia. A cien días de la elección su aprobación popular ha pasado de más de 60% a 36%, en parte porque de su porcentaje de votos inicial, no todos apoyan todas sus políticas. (2017). Emmanuel Macron finds change is often unpopular. Agosto 17, 2017, de The Economist Sitio web: <https://www.economist.com/news/europe/21727046-frances-young-president-slides-polls-part-because-he-doing-right-things-emmanuel>

⁷ Para una revisión de literatura respecto a estos argumentos y otros que no atiende este texto, como coaliciones de gobierno o las implicaciones logísticas de implementar la segunda vuelta en México consultar Zepeda Gil, R., E. E. Ramírez Lemus y E.D. Orozco (2017), Segunda vuelta: implicaciones de una posible implementación en México, Temas Estratégicos No. 44. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, pp. 8-10.

⁸ Para efectos de esta tabla fue necesario discriminar el dato de República Dominicana debido a que no se encontró información sobre los porcentajes de participación para cada una de las elecciones que se efectuaron en el año de 1996.

⁹ Algunos ejemplos son: Argentina (2015) en primera vuelta la diferencia entre el primer y el segundo lugar fue aproximadamente 2,93%, Colombia (1998) la diferencia entre el primer y el segundo lugar fue aproximadamente 0,32% Costa Rica (2014) la diferencia entre el primer y el segundo lugar fue aproximadamente 0,93%.

¹⁰ Para una revisión de literatura respecto a estos argumentos y otros que no atiende este texto, como coaliciones de gobierno o las implicaciones logísticas de implementar la segunda vuelta en México consultar Zepeda Gil, R., E. E. Ramírez Lemus y E.D. Orozco (2017), Segunda vuelta: implicaciones de una posible implementación en México, Temas Estratégicos No. 44. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, pp. 8-10.

¹¹ Para efectos de esta tabla fue necesario discriminar el dato de República Dominicana debido a que no se encontró información sobre los porcentajes de participación para cada una de las elecciones que se efectuaron en el año de 1996.

¹² Algunos ejemplos son: Argentina (2015) en primera vuelta la diferencia entre el primer y el segundo lugar fue aproximadamente 2,93%, Colombia (1998) la diferencia entre el primer y el segundo lugar fue aproximadamente 0,32% Costa Rica (2014) la diferencia entre el primer y el segundo lugar fue aproximadamente 0,93%.



Medidas cautelares

La desnaturalización de una institución

Por Mónica Calles Miramontes

(@moni_calles)

El ejercicio del *ius puniendi* del Estado en materia electoral es más que una de las múltiples facultades de las autoridades electorales; es una atribución permanente para garantizar el apego a la legalidad de los actores políticos, el desarrollo de contiendas equitativas y conforma un elemento fundamental en la construcción de confianza en las instituciones.

Sancionar las infracciones a las leyes coadyuva en la emisión de un voto informado, al ser indispensable el conocimiento de la manera en que se desenvuelven los partidos políticos y candidatos a un cargo público.

Asimismo, la constante vigilancia de los sujetos obligados es fundamental para garantizar procesos apegados a los principios democráticos. Incluso, a través de la potestad sancionadora puede ser limitada la participación de actores políticos cuando han infringido de forma grave el orden electoral.

Las interminables y cada vez más ingeniosas estrategias utilizadas por partidos políticos y candidatos para transgredir las normas, ante una falta de actuación oportuna y reproche enérgico de las autoridades, contribuyen en el deterioro de la credibilidad en las instituciones.

En este sentido, **la capacidad de los árbitros electorales y órganos jurisdiccionales de inhibir las conductas contrarias al orden jurídico es una exigencia de la sociedad como mecanismo para garantizar elecciones libres y auténticas.**

Ahora bien, en el ámbito administrativo electoral el poder punitivo se ejerce a través de diversas autoridades, como son los organismos públicos electorales locales, los Tribunales electorales estatales, el Instituto Nacional Electoral —INE—, y la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación —Sala Especializada—.

En las líneas que siguen nos centraremos en el análisis de la institución de las medidas cautelares de procedimientos especiales sancionadores, específicamente, sobre la propaganda difundida en radio y televisión durante los procesos electorales locales; lo cual es una parte importante dentro de las atribuciones sancionadoras, derivado del gran impacto, el daño y el riesgo de irreparabilidad que se puede prevenir y contrarrestar mediante estos mecanismos precautorios.

Así, una vez analizados aspectos sobre la naturaleza del procedimiento especial sancionador, examinaremos el criterio propuesto por el INE y, finalmente, establecido por la Sala Superior en 2016, mediante el cual se modificó de manera alarmante el trámite de las solicitudes sobre medidas cautelares en el ámbito local, lo cual puso en riesgo su eficacia y naturaleza, olvidando las razones por las cuales hoy en día sus bases están en nuestra Carta Magna.

Para lo anterior, analizaremos los cuatro procesos electorales locales de 2016–2017, a partir de lo cual se observarán las consecuencias, así como los riesgos existentes en caso de mantener ese criterio para los 30 procesos electorales locales concurrentes de 2017–2018.

El origen y la reglamentación del procedimiento especial sancionador

En el proceso electoral federal 2005–2006, la radio y televisión fueron el escenario de infracciones y factores que transformaron el modelo de comunicación política en nuestro país en 2007.

En ese momento la ley únicamente regulaba el procedimiento sancionador ordinario, sin prever la posibilidad de adoptar medidas cautelares en tanto se emitía la resolución de fondo, lo cual era ineficaz para contrarrestar las faltas cometidas en medios de comunicación masiva.

Así, hace más de diez años con una sentencia de la Sala Superior, surgió el procedimiento especial sancionador en materia electoral denominado entonces procedimiento especializado,¹ como un mecanismo sumario y de carácter preventivo, para evitar daños irreparables en las contiendas electorales.

En 2007, el Poder Constituyente Permanente realizó importantes cambios en el modelo de comunicación política, y reguló la facultad del entonces IFE para conocer sobre las infracciones electorales mediante procedimientos expeditos en los cuales se podría ordenar la suspensión inmediata de propaganda en radio y televisión.

Siete años después, con la reforma político–electoral de 2014, se modificó de manera importante el régimen sancionador electoral y su diseño se volvió bastante complejo al intervenir diversas autoridades.

En el ámbito nacional, a nivel central, las atribuciones se concentran de la siguiente manera:

- a) La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE integra el expediente, decreta la admisión o desechamiento y, en su caso, desarrolla la investigación;
- b) La Comisión de Quejas y Denuncias del INE realiza la valoración preliminar de los hechos y toma la determinación de adoptar o no medidas cautelares;
- c) La Sala Especializada resuelve el fondo, contando con la facultad de devolver el expediente al INE si considera la necesidad de realizar mayores diligencias; y
- d) La Sala Superior será la encargada de resolver los medios de impugnación interpuestos contra las autoridades antes mencionadas.

Este modelo se ha replicado en la mayoría de las entidades federativas; así, la sustanciación de los procedimientos especiales y el dictado de las medidas cautelares (excepto radio y televisión) son competencia de los organismos públicos electorales locales y la resolución de los mismos corresponde a los Tribunales estatales, que además resolverán los medios de impugnación contra actos de las autoridades administrativas durante la sustanciación de los procedimientos.

Competencia del INE y de las autoridades electorales locales para conocer de infracciones cometidas en radio y televisión

Hasta aquí ya se observa un diseño complejo, pero lo es más cuando se trata de infracciones cometidas en radio y televisión, cuyo conocimiento en el fondo corresponde a las autoridades locales, mientras que el INE será la única autoridad competente para dictar las medidas cautelares.

En la jurisprudencia 25/2010, la Sala Superior interpretó los preceptos constitucionales para definir las conductas cuyo conocimiento correspondía de forma exclusiva al entonces IFE, criterio vigente tras la reforma electoral 2014.²

Así, las infracciones en radio y televisión competencia del INE y de la Sala Especializada, en el curso de los procesos electorales federales y locales, son: a) la contratación o adquisición de tiempos en radio y televisión;³ b) infracción a las pautas; c) difusión de propaganda calumniosa a las personas,⁴ y d) transgresiones sobre propaganda gubernamental difundida en los mencionados medios de comunicación.

Fuera de las hipótesis mencionadas, las infracciones cometidas en radio y televisión, con afectación en las contiendas locales, se conocerán por las autoridades electorales de las entidades federativas.

Ahora bien, con independencia de la autoridad a quien corresponda resolver el procedimiento sancionador principal, las medidas cautelares en radio y televisión sólo podrán ser decretadas por el INE, a través de la Comisión de Quejas y Denuncias, según lo dispuesto en el texto constitucional.

Es aquí donde nos situamos en el objeto de estudio del presente trabajo: los procedimientos especiales sancionadores sobre infracciones en radio y televisión que son competencia de las autoridades electorales locales y en los que concierne al INE dictar las medidas precautorias.

Este tipo de asuntos son muy recurrentes en denuncias por actos anticipados de precampaña y campaña cometidos en radio y televisión durante los procesos electorales locales, surtiéndose la competencia del asunto principal a los órganos locales.

Criterio de Sala Superior para el trámite

En 2016 la Sala Superior resolvió un conflicto competencial entre el INE y las autoridades electorales del estado de Veracruz, en el cual estableció las directrices en el trámite sobre las medidas cautelares de radio y televisión, cuando el procedimiento principal sea conocido por las autoridades locales.⁵

Desde entonces, el procedimiento en este tipo de medidas cautelares es el siguiente:

1. Si la denuncia se recibe en el INE se remitirá de inmediato al organismo público local.
2. Iniciado el procedimiento en el estado, si el organismo público considera necesaria la medida cautelar en radio o televisión, hará una solicitud fundada y motivada al INE.⁶
3. Si el organismo local concluye que no son procedentes las medidas cautelares, no está obligado a remitir el asunto al INE.
4. El denunciante tendrá expedito su derecho de impugnar la negativa del organismo local ante el Tribunal estatal correspondiente.
5. Si el Tribunal local considera incorrecta la negativa, deberá ordenar al organismo local emita un acuerdo en plenitud de atribuciones, para solicitar al INE la adopción de medidas cautelares.
6. Recibida la solicitud del organismo electoral local, el INE a través de la Unidad Técnica integrará un cuaderno auxiliar, realizará diligencias y elaborará un proyecto de acuerdo de medidas cautelares para someterlo a la consideración de la Comisión de Quejas y Denuncias.
7. La Comisión de Quejas y Denuncias deberá realizar una valoración de los contenidos de la propaganda objeto de denuncia con base en la legislación local, de conformidad con lo señalado por la autoridad estatal.
8. El INE en forma alguna está vinculado a resolver la solicitud de medidas cautelares en los términos propuestos por las autoridades locales.

De lo anterior, es posible advertir una serie de trámites previos a que el INE dicte una medida cautelar del ámbito local (trámites no vinculantes al INE, ya que, como reconoce la Sala Superior, puede resolver en sentido diverso a lo solicitado por el órgano estatal).

Como referencia, en el asunto que dio origen al criterio en cuestión, la atención de la medida provisional llevó 33 días; es decir, más de la mitad de todo el periodo de campaña electoral en el estado de Veracruz para una elección a gobernador y más del tiempo que dura una etapa de campaña cuando sólo se elijan diputados e integrantes de ayuntamientos.⁷

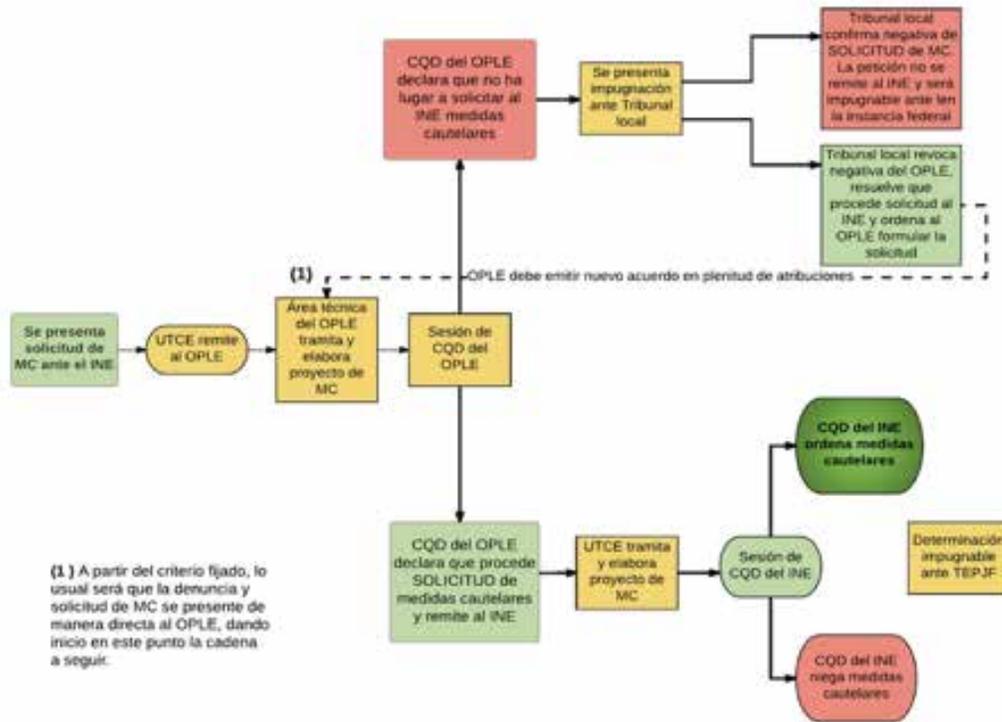
En mi concepto, al establecer una excesiva cantidad de pasos para la atención de una medida provisional, se atenta contra la naturaleza de la institución y la finalidad para la cual fue creada; es decir, se anula su carácter preventivo y expedito, mientras que su efectividad se hace nugatoria.

Lo anterior es grave, porque las infracciones cometidas en radio y televisión suelen tener un impacto importante en el electorado, de ahí que las normas aplicables en los procedimientos especiales prevean la inmediata atención de las medidas precautorias, durante las primeras horas siguientes a la recepción —de 24 a 72 horas—.

A continuación, presento un diagrama sobre el procedimiento a seguir en este tipo de medidas cautelares a partir de lo resuelto por la Sala Superior.

DIAGRAMA

Procedimiento a seguir ante la solicitud de medidas cautelares en radio y televisión dentro de procedimientos sancionadores tramitados en el ámbito local.



MC: Medida cautelar
 UTCE: Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE
 CQD: Comisión de Quejas y Denuncias
 OPLE: Organismo Público Local Electoral

Inconsistencias de las razones que sustentan el criterio

Es importante analizar los argumentos expuestos por la Sala Superior para justificar el sinuoso trámite, respecto de lo cual vale la pena resaltar las contradicciones e inconsistencias que hacen insostenible la decisión asumida.

a) ¿Vigencia a un reglamento o a la Constitución?

En primer término, se realiza una interpretación de la Constitución y la ley para delimitar la competencia de las autoridades; sin embargo, para las medidas cautelares se impone una serie de “lineamientos” y se exige que el órgano local emita una valoración previa a la resolución del INE, argumentándose que con tal proceder “se da plena vigencia a lo establecido en el numeral 43 del [...] Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.”⁸

Con lo anterior, la Sala Superior distorsiona la efectividad de una institución contemplada en la Constitución, invalidando su carácter preventivo y expedito; resultando muy cuestionable que para ello se justifique en la eficacia de un reglamento, cuando debe ser éste el que se interprete acorde a las disposiciones de mayor jerarquía.

b) Interpretación del artículo 43 del Reglamento

Aparentemente, es el artículo 43 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE el causante de las confusiones de la autoridad nacional y la interpretación de la Sala Superior. El precepto dispone lo siguiente:

Artículo 43

De las medidas cautelares, tratándose de propaganda en radio y televisión, en asuntos de competencia exclusiva de los Organismos Públicos Locales.

1. Tratándose de procesos electorales de las entidades federativas, en los que la autoridad electoral local haya dado inicio al procedimiento sancionador por violaciones a una norma electoral local, si advierte la necesidad de adoptar una medida cautelar en materia de radio o televisión, remitirá su solicitud a la Unidad Técnica del Instituto.

2. Si la queja o denuncia y/o solicitud de medidas cautelares sea presentada directamente al Instituto, la Unidad Técnica la remitirá de inmediato al órgano electoral local correspondiente para los efectos del párrafo anterior.

...

5. La solicitud de la autoridad electoral local, deberá contener una valoración de los contenidos de los materiales denunciados a la luz de la legislación local presuntamente violada, en términos del párrafo 2 del artículo 40 de este Reglamento. Valoración que no será vinculante.”

Efectivamente, el reglamento prevé que si el INE recibe el asunto deberá remitirlo al organismo local si es de su competencia; sin embargo, esto debe ser entendido en el ámbito de las atribuciones de dicho órgano; es decir, para el inicio del procedimiento principal y la resolución de fondo —que se dictará por la autoridad administrativa local o Tribunal estatal, conforme lo establezca la ley—.⁹

Por otra parte, el precepto reglamentario también establece que si el órgano local advierte la necesidad de una medida cautelar, remitirá su solicitud al INE y ésta contendrá una valoración de la propaganda; no obstante, en su interpretación, la Sala Superior omite sistematizar y contextualizar la norma.

Esto es así porque la disposición reglamentaria no debe ser entendida como un fundamento para exigir que todas las solicitudes de medidas cautelares sometidas a conocimiento del INE, sean precedidas de una petición de la autoridad local; en otras palabras, la citada previsión reglamentaria en realidad hace referencia a solicitudes officiosas de los órganos locales, que podrán presentar al INE cuando adviertan la necesidad de una medida provisional en materia de radio y televisión, situación que no debe extenderse a las solicitudes formuladas por personas o partidos políticos.

c) Contradicción de los argumentos de la Sala Superior

En las sentencias de la Sala Superior destaca una contradicción de argumentos. Por una parte, se señala que en todos los casos el órgano local debe realizar un estudio previo de la medida solicitada el cual no vinculará al INE; pero, por otra parte, determina que si el órgano local considera improcedente la medida cautelar solicitada por un partido o ciudadano, no tendrá obligación de remitir el asunto al INE para su resolución.

La contradicción radica en que, si el órgano local estima la improcedencia de la medida cautelar, el efecto de facto será que el INE no conocerá del asunto; es decir, la autoridad competente no será quien resuelva.

De esta manera, se materializa una resolución sobre medidas cautelares en radio y televisión dictada por una autoridad local.

Entonces, ¿cómo se puede sostener la falta de vinculación de lo resuelto por las autoridades locales hacia el INE?

Mientras se mantenga el criterio de la Sala Superior, una determinación en sentido negativo del órgano local resultará vinculante para el INE, al ser un impedimento para que dicha autoridad nacional resuelva.

d) Diligencias preliminares para el trámite de medidas cautelares

Un tema adicional que se pierde de vista en las sentencias de la Sala Superior, es la necesidad que tienen los órganos locales de acudir al INE para integrar al expediente los elementos mínimos y necesarios para el trámite de una medida cautelar.

Lo anterior porque el INE, a través de la Dirección de Ejecutiva Prerrogativas y Partidos Políticos, cuenta con toda la información referente a la administración de los tiempos en radio y televisión para fines electorales, como el pautado de los spots, el monitoreo de medios y los testigos de grabación de la propaganda difundida.

Así, los órganos locales en todos los casos de radio y televisión o en su mayoría, tienen la necesidad de requerir información al INE desde el momento en que reciben un asunto, lo que justifica aún más la necesidad del trámite inmediato y directo del INE en las medidas cautelares.

e) Excepción por urgencia e intereses implicados

Otro argumento del INE y de la Sala Superior para sostener el criterio, es que corresponde a los órganos locales la admisión de la denuncia, lo cual se ha considerado un requisito previo al dictado de las medidas cautelares.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los asuntos de radio y televisión –refiriéndonos a los de competencia local– surten una hipótesis de excepción, justificada por la necesidad, la urgencia y los intereses implicados.

Por ello, en el trámite debe imperar el principio de celeridad y actuación oportuna de las autoridades, ante la necesidad del restablecimiento del orden quebrantado y la irreparabilidad del daño.

f) Derechos de petición y acceso a la justicia

Un riesgo adicional con el criterio de la Sala Superior, es la imposición de obstáculos para que una petición sea conocida y resuelta por la autoridad competente, ya que al ser necesaria una valoración previa de la autoridad local, se imposibilita a las personas y partidos políticos solicitar directamente una medida cautelar ante el INE.

Así, en caso de que el órgano local considere innecesaria la medida cautelar, sencillamente no se remitirá el asunto para que conozca quien debe resolver, o bien, el denunciante comenzará una secuela de impugnaciones sólo para lograr que la solicitud sea remitida a la autoridad competente.

El mismo efecto se ha dado también en sentido inverso; es decir, a partir de ese criterio, se validó lo que en 2016 comenzó a realizar la autoridad nacional; esto es quiere decir, mandar a los órganos locales todas las quejas y denuncias que se le presentan para que se emita una valoración previa y, en su caso, se regrese la solicitud para su resolución.

Así, se ha creado toda una secuela procedimental carente de lógica y parece que nos lleva a la necesidad de replantear si el INE es únicamente una autoridad auxiliar de las decisiones de los órganos locales en las solicitudes de cautelares en radio y televisión, o si aún se le reconoce como la única autoridad facultada para decretar la suspensión de propaganda en radio y televisión, como lo establece la Constitución.

Estadísticas de medidas cautelares en los procesos electorales locales 2016–2017

Para tener una mayor claridad de lo sucedido hasta ahora, lo cual nos servirá para prever lo que puede acontecer en los próximos procesos electorales, se analizará lo ocurrido en las contiendas ordinarias celebradas en 4 entidades federativas (Coahuila, Estado de México, Nayarit y Veracruz) durante 2016–2017, respecto a este tipo de asuntos.

De la información proporcionada por el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos electorales locales,¹⁰ se obtuvieron los siguientes datos:

- Fueron presentadas en total 36 solicitudes de medidas cautelares en el desarrollo de los 4 procesos electorales (15 en Coahuila, 15 en Estado de México, 5 en Veracruz y una en Nayarit).
- De ese total, 34 fueron presentadas directamente ante el INE y 2 ante órganos locales. El INE reencausó todas las solicitudes a las autoridades locales.
- En 35 casos los órganos locales consideraron innecesario requerir la medida cautelar al INE y sólo en un caso se remitió al INE la petición; es decir, el INE sólo atendió una de las solicitudes.
- Más de la mitad de los asuntos tardaron entre 5 y 22 días entre la presentación y la valoración de la autoridad local.

De lo anterior, podemos destacar que las determinaciones finales fueron emitidas por las autoridades locales, aun cuando la competencia es del INE.

Por otra parte, la tardanza de las autoridades locales sólo para emitir una opinión previa —que se supondría no debería vincular al INE— es muy grave porque en al menos 17 asuntos existió un retraso de entre 5 y 22 días, sin tomar en consideración el tiempo para notificar la resolución, ni las impugnaciones interpuestas, en su caso.

Todo ello debemos relacionarlo con los cientos o miles de impactos que tienen cada uno de los promocionales, ya que por disposición constitucional, deben ser difundidos en cada estación de radio y canal de televisión.

En este contexto, es clara la completa ineficacia de las medidas cautelares en el ámbito local, a partir de la adopción del criterio de la Sala Superior.

GRÁFICO 1



GRÁFICO 2



Conclusión

Estamos por iniciar uno de los ejercicios democráticos más complejos en el país. 30 elecciones locales concurrirán con las federales, para renovar más de 3,400 cargos públicos poniéndose a prueba, una vez más, el sistema nacional electoral, ahora bajo el desenvolvimiento de una elección presidencial. Las infracciones cometidas en radio y televisión fueron uno de los factores que impactaron en una importante modificación de nuestro modelo de comunicación política y, en la actualidad, la necesidad de la intervención de las autoridades electorales para inhibir la inobservancia al orden jurídico ha sido cada vez mayor.

Adicionalmente, el internet y uso de redes sociales han revestido un escenario de gran impacto en el desarrollo de las contiendas electorales.

No debemos perder de vista que hoy en día muchos de los promocionales difundidos en radio y televisión a su vez son transmitidos en sitios de internet y redes sociales, por lo cual en la práctica, cuando se resuelve una solicitud de medida cautelar, la resolución se dicta respecto de todos los medios de difusión del material que se analiza.

De esta manera, el retraso de las medidas precautorias no sólo afecta en la difusión en radio y televisión, sino también en internet, en donde no necesariamente habrá coincidencia del sentido de la decisión, pero sí del momento en que se toma.

En esta lógica, hacer nugatoria la institución de las medidas cautelares crea un doble efecto negativo. Por una parte, se deja de actuar de forma oportuna ante conductas que pueden quebrantar los principios rectores de los procesos electorales y, por otro lado, se olvida lo que ya la experiencia nos ha dejado claro, los actores políticos frecuentemente prefieren hacer frente a una sanción ante el eventual beneficio a obtener con una conducta ilegal; precisamente, estas son las razones que hacen tan imprescindibles las facultades preventivas de las autoridades electorales.

La eficacia del procedimiento a seguir en las medidas cautelares se puede lograr a través de interpretaciones compatibles con lo establecido por la Constitución; sin embargo, una mejor reglamentación es una alternativa más para el INE, siempre en búsqueda de la eficacia de los mecanismos de control establecidos para garantizar que el desarrollo de contiendas electorales se apegue a los principios de legalidad, imparcialidad y equidad.

* Licenciada en Derecho por la Universidad de Guanajuato. Tiene una especialidad en Justicia Administrativa.

Referencias

¹ Sentencia dictada el 5 de abril de 2006, en el expediente SUP-RAP-17/2006.

² Esto ha sido objeto de análisis por la Sala Superior en el expediente SUP-AG-19/2016.

³ Violación a las reglas del uso de tiempos del Estado, administrados por el INE, para fines político-electorales.

⁴ En la jurisprudencia 25/2010 se hace referencia a la propaganda denigratoria a instituciones y partidos políticos, sin embargo, a partir del 2014 se eliminó de la Constitución la porción normativa que contemplaba dicha limitación, lo que fue objeto de estudio de la SCJN a partir de la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas, declarando la inconstitucionalidad de la restricción de “denigrar a las instituciones y partidos políticos que establecía el Código de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, misma suerte siguió al estudio de legislaciones de otras Entidades Federativas.

⁵ El criterio se fijó en el SUP-AG-28/2016 (con la anterior integración de la Sala Superior) y ha sido reiterado en los SUP-REP-17/2017, SUP-REP-42/2017, SUP-REP-50/2017 y SUP-REP-57/2017 (por la actual integración con el voto particular del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera).

⁶ Debe considerarse que en el ámbito local el procedimiento a seguir consiste en que el área técnica una vez iniciado el procedimiento deberá llevar a cabo las diligencias preliminares que estime pertinentes para posteriormente elaborar un proyecto de acuerdo que se someterá a discusión de la Comisión de Quejas y Denuncias del organismo local, para que determine lo que corresponda.

⁷ De conformidad con el artículo 69 del Código Electoral para el Estado de Veracruz, la duración de las campañas será de sesenta días para la elección de Gobernador y de treinta días cuando solamente se elijan diputados locales o ayuntamientos.

⁸ Argumento expuesto de forma literal en la resolución SUP-AG-28/2016, interpretación que se retoma en las sentencias posteriores.

⁹ La interpretación mencionada, es coincidente con la sentencia del Tribunal Electoral de Veracruz, dictada en febrero de 2016, en el RAP-23/2016; conclusión a la que se llega también en los diversos votos particulares del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera.

¹⁰ Solicitudes de transparencia realizadas a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, con número de folios 2210000187317 (INE), 00850317 (Coahuila), 00229917 (Nayarit) y 00938717 (Veracruz); así como de SAIMEX folio 00250/IEEM/IP/2017 (Estado de México).

