

Numero

29 **FEPADE** *Difunde*

BALANCE DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL
2017-2018 CONCURRENTENTE CON
30 ELECCIONES LOCALES



FEPADE *Difunde*, revista semestral julio - diciembre 2018. Número 29. Editora responsable: Silvia Alonso Félix. Número de Certificado de Reserva otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor: 04-2018-100212231700-102. Número de Certificado de Licitud de Título y Contenido: 15185. Publicado por la Procuraduría General de la República, Calle Privada de Río Pilcomayo No. 169, Colonia Argentina Poniente, Delegación Miguel Hidalgo, C.P. 11230, Ciudad de México. Imprenta: Trazo Binario, S.A. de C.V. Calle Campesinos No. 223-E, Colonia Granjas Esmeralda, C.P. 09810, Delegación Iztapalapa, Ciudad de México. Distribuidor, Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), Boulevard Adolfo López Mateos, número 2836, Col. Tizapán San Ángel, Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01090, México, D.F.

ISSN: 2007-004

Los contenidos de los artículos de la revista FEPADE *Difunde* son responsabilidad única y exclusivamente de los autores y no representa el punto de vista institucional de PGR ni de la FEPADE.

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio de publicación conocido o por conocerse, con fines de especulación comercial.

La presente publicación es de distribución gratuita.

Lic. Alberto Elías Beltrán

Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, en suplencia del C. Procurador General de la República Presidente del Consejo Editorial

Dr. Roberto Andrés Ochoa Romero

Subprocurador de Control Regional Procedimientos Penales y Amparo

Mtro. Alonso Israel Lira Salas

Subprocurador Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada

Lic. Felipe de Jesús Muñoz Vázquez

Subprocurador Especializado en Investigación de Delitos Federales

Mtra. Sara Irene Herrerías Guerra

Subprocuradora de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad

Dr. Héctor Marcos Díaz Santana Castaños

Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales

Mtro. Juan Manuel Zavala Evangelista

Encargado de la Fiscalía Especializada para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas

Mtro. Ricardo Sánchez Pérez del Pozo

Fiscal Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión

Mtro. Pedro Navarro Lafín

Oficial Mayor

Lcda. Adriana Campos López

Visitadora General

Lic. Óscar Langlet González

Coordinador de Asesores del Procurador General de la República

Lic. Iván Saavedra Euroza

Coordinador de Asesores de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales

Mtro. Federico Carlos Soto Acosta

Titular de la Unidad para la Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio

Lcda. Adi Loza Barrera

Titular de la Unidad de Transparencia y Apertura Gubernamental

Mtra. Marisol Nashiely Ruíz Ruvalcaba

Titular de la Unidad de Igualdad de Género

Dr. Anselmo Apodaca Sánchez

Coordinador General de Servicios Periciales

Mtro. Pablo González Manterola

Coordinador de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional

Mtra. Carmen Lucía Sustaita Figueroa

Directora General de Asuntos Jurídicos y Secretaría Técnica

Dra. Debora Schlam Epelstein

Directora General de Programación y Presupuesto

Lic. Rafael Lugo Sánchez

Director General de Comunicación Social

Lic. Salvador López Navarrete

Director General de Análisis Legislativo y Normatividad

Mtro. Joaquín David Ramírez Figueroa

Director General del Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial

Directorio del Consejo Editorial

Lic. Alberto Elías Beltrán

Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, en suplencia del C. Procurador General de la República
Presidente del Consejo

Dr. Roberto Andrés Ochoa Romero

Subprocurador de Control Regional Procedimientos Penales y Amparo

Mtro. Alonso Israel Lira Salas

Subprocurador Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada

Lic. Felipe de Jesús Muñoz Vázquez

Subprocurador Especializado en Investigación de Delitos Federales

Mtra. Sara Irene Herrerías Guerra

Subprocuradora de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad

Dr. Héctor Marcos Díaz Santana Castaños

Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales

Mtro. Juan Manuel Zavala Evangelista

Encargado de la Fiscalía Especializada para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas

Mtro. Ricardo Sánchez Pérez del Pozo

Fiscal Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión

Mtro. Pedro Navarro Lafín

Oficial Mayor

Lcda. Adriana Campos López

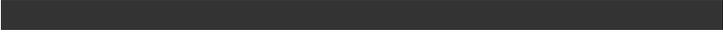
Visitadora General

Lic. Óscar Langlet González

Coordinador de Asesores del Procurador General de la República

Lic. Iván Saavedra Euroza

Coordinador de Asesores de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales



Mtro. Federico Carlos Soto Acosta

Titular de la Unidad para la Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio

Lcda. Adi Loza Barrera

Titular de la Unidad de Transparencia y Apertura Gubernamental

Mtra. Marisol Nashiely Ruíz Ruvalcaba

Titular de la Unidad de Igualdad de Género

Dr. Anselmo Apodaca Sánchez

Coordinador General de Servicios Periciales

Mtro. Pablo González Manterola

Coordinador de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional

Mtra. Carmen Lucía Sustaita Figueroa

Directora General de Asuntos Jurídicos y Secretaria Técnica

Dra. Debora Schlam Epelstein

Directora General de Programación y Presupuesto

Lic. Rafael Lugo Sánchez

Director General de Comunicación Social

Lic. Salvador López Navarrete

Director General de Análisis Legislativo y Normatividad

Mtro. Joaquín David Ramírez Figueroa

Director General del Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial

Invitados

Mtro. Gerardo Laveaga Rendón

Director General del Instituto Nacional de Ciencias Penales

Lic. José Guadalupe Esqueda Muñoz

Titular del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia

Dr. Héctor Díaz Santana

Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales

Dr. Jaime Hugo Talancón Escobedo

Director General Jurídico en Materia de Delitos Electorales

Dr. Germán Castillo Banuet

Director General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales

Lcda. Silvia Alonso Félix

Directora General de Política Criminal en Materia de Delitos Electorales

Dr. Jorge Lumbreras Castro

Coordinador de Asesores

Lic. Juan Carlos Núñez Morales

Coordinador Administrativo

Lic. Arnulfo Puga Cisneros

Coordinador de Análisis Técnico, Jurídico y Prospectiva

Dirección: **Dr. Héctor Díaz Santana**

Coordinación Editorial: **Lcda. Silvia Alonso Félix**

Comité Asesor: **Dr. Víctor Alarcón Olguín**
Dr. Pablo Gozález Ulloa
Dr. Germán Pérez Fernández del Castillo
Dr. David Hernández Corrochano
Mtra. Ruth Zavaleta Salgado
Dr. Rogelio Barba Álvarez
Mtra. María Dolores Rosales Cortes
Dr. Octael Nieto Vázquez

Coordinación de este número: **Lic. Arnulfo Puga Cisneros**
Lic. Jesús Villalobos Domínguez

Corrección de estilo y cuidado editorial: **Lic. Antonio Emmanuel González Díaz**

Diseño Editorial: **Lic. Obed Orduño Reyes**

Contenido

	Presentación	15
BALANCE DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2017- 2018 CONCURRENTES CON 30 ELECCIONES LOCALES	La FEPADE y el proceso electoral de 2018 Dr. Héctor Díaz Santana	23
	2018. Un balance preliminar Dr. Lorenzo Córdova Vianello	39
	Parámetros para hacer un balance del proceso electoral Mtro. Reyes Rodríguez Mondragón	63
	El sistema electoral puesto a prueba Lic. Javier Santiago Castillo	77
	Evaluación de las candidaturas independientes en la contienda presidencial de 2018 Dr. Víctor Alarcón Olguín	93
	Proceso Electoral Local 2017-2018 en la Ciudad de México. Elementos para el balance y prospectiva Mtro. Mario Velázquez Miranda	111
	El actuar institucional en el Proceso Electoral 2017-2018. La autonomía e independencia como índices de confiabilidad para el ciudadano Mgdo. César Lorenzo Wong Meraz	127
	Cultura democrática Lcda. Angélica de la Peña Gómez	139
	Participación electoral. Apuntes para consolidar una cultura democrática. Lic. Alberto Nahle Sánchez Lic. Manuel Jorge Carreón Perea	149
	Las fiscalías en el Proceso Electoral 2017-2018 Mtro. Ricardo Suro Gutiérrez	159

BALANCE DEL PROCESO
ELECTORAL FEDERAL 2017-
2018 CONCURRENTENTE CON 30
ELECCIONES LOCALES

Importancia de la observación electoral en México	171
Dr. Miguel Ángel Lara Otaola Lic. Diego Marroquín Bitar	
¿Hacia un nuevo sistema político mexicano? Reflexiones sobre los resultados electorales de 2018	185
Dr. Jorge Federico Márquez Muñoz	
“Origen es Destino”. El caso de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales	199
Dr. Germán Pérez Fernández del Castillo	
Las instituciones democráticas y judiciales en contextos de hipercompetencia	211
Dr. David Hernández Corrochano	
Memoria histórica: perfil de procuradores y fiscales electorales (1994-2018)	219
Lic. Arnulfo Puga Cisneros	

Presentación

La presente revista de la serie FEPADE Difunde en su número 29 integra la visión de personas involucradas directamente con la operación, análisis y reflexión de los procesos electorales en México, en todas se distingue una vocación democrática, una permanente aportación de tesis, así como de medidas prácticas para perfeccionar la democracia en México, y una visión capaz de articular diferentes disciplinas al seno de un vasto campo de conocimiento. Cada uno de los autores puede acreditar formación académica, obra escrita, experiencia de trabajo y trayectoria en sus aportaciones al desarrollo democrático de nuestro país.

El lector encontrará aquí un balance, mejor dicho, varios balances sobre el proceso electoral del año 2018 que mostró, por una parte, un enorme esfuerzo institucional para ejecutar elecciones legales, legítimas y confiables, y por otra, una serie de temas que deben estudiarse a profundidad en especial los susceptibles de reformas o cambios para continuar el proceso de democratización de la vida pública.

Esta revista suma visiones críticas y analíticas de nuestra realidad y desde la pluralidad que las define, el lector podrá obtener una visión enriquecida y compleja de los significados institucionales y jurídicos de la que ha sido la mayor elección en México. En principio, habría de señalarse que el proceso electoral más grande de nuestra historia culminó en condiciones de legalidad y legitimidad, su basamento fue un sistema de justicia electoral robusto, quizá el más complejo y regulado del mundo. El contexto y resultados electorales se caracterizaron por condiciones de gobernabilidad democrática, diálogo entre los actores políticos y estabilidad social.

Los partidos y las personas candidatas mostraron madurez en la contienda en una coyuntura definida por el triunfo de la coalición “Juntos haremos historia” la cual se integró por los partidos políticos del Trabajo, Morena y Encuentro Social; y que superó a las colaciones “Por México al Frente” (PAN, PRD y Movimiento Ciudadano); y “Todos por México” (PRI, PVEM y Nueva Alianza). Más de cincuenta millones de votos, en total, definieron la tercera alternancia en el poder en México.

El esfuerzo de las instituciones electorales, esto es, del Instituto Nacional Electoral (INE), del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), de los organismos públicos electorales (OPLE), de los tribunales electorales estatales y de las fiscalías federal y locales respondió a un desafío inédito porque debían aplicarse los principios y procedimientos de la reforma electoral del año 2014 en el marco de una elección federal concurrente con 30 procesos electorales locales y 18 mil puestos de elección.

Elecciones locales, estatales y federales se realizaron de forma simultánea, baste decir que se renovó la Presidencia de México, el Congreso General de la República, ocho gubernaturas, una jefatura de Gobierno, congresos locales y miles de integrantes de órganos de gobierno municipales en un solo día. Lo que denomina Lorenzo Córdova como la “cadena de confianza” aportó el basamento de una elección en que millones participaron para lograr un proceso electoral que acreditó nuestra vocación democrática ante la comunidad de naciones.

Lorenzo Córdova señala la importancia de las elecciones de 2018 por ser las más grandes en la historia de nuestro país debido a factores como el número de cargos a elegir a niveles federal y local, la cantidad de instituciones involucradas en su realización y el número de electores posibles; el autor resalta que el sistema electoral mexicano es el más robusto de América Latina, ya que existen mecanismos que permiten mantener y fortalecer la confianza y la credibilidad en el proceso, que es más plural y competitivo que nunca. Considera que la elección se realizó en un ambiente de desencanto, sin embargo, nuestra democracia se fortaleció con los buenos resultados obtenidos.

Por ello, es probable que en el sistema electoral mexicano las problemáticas en lo sucesivo difícilmente sean las de “fraude”, u otras que supongan violentar la voluntad popular. La voluntad del soberano se respeta y la condición de gobierno u oposición quizá no incidirán más en la credibilidad y confianza de las elecciones en México, donde las personas deciden cual partido y quiénes han de gobernar, no más, tampoco menos.

En el caso de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) el objetivo de prevenir los delitos y procurar justicia penal electoral en el país se cumplió debido al trabajo con la Procuraduría General de la República (PGR), INE, TEPJF, OPLE, organismos internacionales, observadores electorales, universidades, las 215 unidades de la Administración Pública Federal (APF), en especial de la Secretaría de la Función Pública, gobiernos estatales y municipales, y con las fiscalías electorales del país.

En materia de justicia penal electoral, los comicios del 1 de julio aportaron lecciones derivadas de conductas como fueron las firmas falsas para lograr candidaturas independientes; la violencia política contra las mujeres en razón de género, las llamadas telefónicas anónimas contra candidatos y la violencia contra actores políticos en varios puntos del país, en varios de los casos extrema. Por ello, incorporar nuevos tipos penales, incrementar penalidades en algunos delitos, y fortalecer las capacidades e infraestructura de las fiscalías especializadas del país son líneas estratégicas de una agenda pendiente por resolver.

Por otra parte, es posible aseverar como señala Reyes Rodríguez que “el nivel de complejidad del proceso por la cantidad y diversidad de cargos de elección popular, no se refleja en el nivel de litigiosidad”. La elección más grande de la historia reportó menos juicios relativos a procesos electorales. La reforma de 2014 y los criterios de la sala Superior del TEPJF son dos vectores centrales que explican además de la equidad en la contienda mayores certidumbres para los involucrados.

La mejor fiscalización de los recursos en campañas, la certeza de que no se rebasaron los topes, las decisiones en pro de la mayor circulación de ideas, y de restringir la libertad de expresión sólo en casos donde la equidad o la imparcialidad y neutralidad pudieran estar riesgo; así como las decisiones en materia de paridad horizontal y vertical de género que obligaron a incorporar más mujeres en espacios de toma de decisiones, a la par de incentivar la formación de cuadros. Las medidas acordadas por el INE y validadas por la Sala Superior, están en la base de una menor litigiosidad, considerándose además la ventaja obtenida por la Coalición “Juntos Haremos Historia”, y el alto nivel de participación de la ciudadanía.

El proceso electoral también tiene un balance que convoca la reflexión crítica, y al análisis de avances, retrocesos y de las expectativas incumplidas que supuso la reforma electoral del año 2014, en esa perspectiva Javier Santiago propicia el debate sobre la centralización y complejidad de las funciones electorales, los costos objetivos de las elecciones, las motivaciones de los cambios en la estructura de decisión del INE, los efectos de la concentración de calendarios y con ello de las preferencias electorales federales sobre las locales; el traslado de atribuciones de los institutos locales al INE, y la sobrerregulación jurídica originada en la atribución de atracción otorgada al Consejo General del INE.

Javier Santiago reflexiona sobre lo que llama elementos de inequidad en la competencia y en la operación logística, son los casos de las “precampañas” que se convirtieron en territorio sin reglas claras y que disminuyeron los tiempos de campaña; señala que el total de spot para los partidos fue de 37.8 millones desde las precampañas hasta el 27 de junio, mientras las y los candidatos independientes se repartieron sólo 690 mil 642 promocionales; explica la saturación de la estructura del INE por la carga de trabajo en capacitación e instalación de casillas; la fragilidad de la casilla única porque en algunas entidades las y los funcionarios tuvieron que hacerse cargo del cómputo y actas de hasta seis elecciones, la casilla única, dice Santiago, se convirtió en un embudo; y los cómputos distritales federales y locales consumieron varios días por los recuentos. En suma, nos habla de deficiencias y a la vez de sólidas propuestas para mejorar la operación y organización electoral.

Por su parte, Víctor Alarcón realiza un desglose de las malas prácticas que se presentaron en las candidaturas independientes a la Presidencia de la República de cara a la elección de este año. Detalla los sucesos ocurridos en el proceso de registro de Margarita Zavala, Armando Ríos y Jaime Rodríguez. A partir de estos hechos, el autor considera que esta figura legal ha quedado a deber, por lo que propone su revisión a nivel federal.

Mario Velázquez enfatiza la primera alternancia desde que las y los capitalinos pudieron elegir al Jefe de Gobierno de la entidad y relata de manera breve el reformismo electoral en la historia de México. Explica que hay elementos que indican el éxito del proceso productivo

de los cambios a la Ley para hacer frente a los retos electorales por venir sin hacer de lado el uso de la tecnología. Considera necesario revisar a ciertos aspectos contemplados en la legislación actual, particularmente en los problemas originados en las mesas únicas.

En otra entrega, César Lorenzo Wong plantea el papel que las instituciones electorales han tenido en la evolución social y política a partir de su perfeccionamiento. Entre otras cosas, explica que a través de sus reformas se consiguió el equilibrio de los poderes del Estado y de ello rescata la autonomía institucional como un elemento fundamental que debe conservarse. A pesar de que el marco jurídico también ha sufrido cambios incompletos que en buena medida han afectado su quehacer y, por tanto, su credibilidad, considera que la calidad de su actuación en el proceso electoral ha permitido vislumbrar su avance contrarrestando ese inconveniente actuando en apego a la Ley.

Por su parte, Angélica de la Peña enfatiza la relación que guardan democracia y derechos humanos. Abunda en que para conformar un régimen democrático se requieren diálogo y acuerdos, y por ello la democracia debe ser capaz de generar espacios para la inclusión, de manera que se hace necesaria la protección a grupos vulnerables, algo crucial para lograr la plena participación. Por ello, resalta los esfuerzos institucionales para consolidarla en la cultura democrática, lo que contrasta con el índice de confianza en las instituciones, que se mantiene a la baja en México, y se refleja en el abstencionismo, algo que, a su consideración, podría encontrar solución en la segunda vuelta electoral.

En el artículo de Alberto Nahle y Manuel Carreón se expone que cada régimen democrático tiene sus particularidades y entender las correspondientes a nuestro país ayudará a definir propuestas para su fortalecimiento. Resaltan que, como República, México debe hacer énfasis en los mecanismos que permitan la representación para la toma de decisiones, lo que implica la necesidad de elecciones libres, periódicas y permanentes.

Retomando del voto su dualidad al ser un derecho y una obligación ciudadana, consideran que la democracia, para funcionar, requiere un sentido de participación profundo que puede incentivarse mediante acciones concretas orientadas a promoverla entre los electores.

Ricardo Suro aborda los esfuerzos institucionales por adaptarse a los retos que acompañan a cada proceso electoral, entre estos los que derivan de una legislación que puede ser ambigua a veces y de la que algunos actores abusan. Pero no son los únicos retos por enfrentar, otros son presupuestales. Para desempeñar una labor importante, como la procuración de justicia electoral, ha sido fundamental fortalecer los lazos interinstitucionales para hacer frente, entre otras cosas, a la desconfianza ciudadana, implementando estrategias como el blindaje electoral y capacitando, esperando que, en el futuro, conducirse con legalidad sea la regla.

Miguel Ángel Lara y Diego Marroquín se concentran en la observación electoral como herramienta indispensable para contribuir a asegurar elecciones transparentes y legítimas. En nuestro país, las misiones de observación electoral, de origen extranjero, se abrieron paso en un proceso de transición de una democracia simulada a una democracia real a partir de reformas clave durante el último cuarto del siglo XX, lo que ha tenido un impacto positivo en nuestro régimen. Por otro lado, exponen que, gracias al Fondo de Apoyo a la Observación Electoral, las organizaciones ciudadanas en México tienen mayor acceso a realizar este tipo de ejercicios.

Jorge Márquez, por su parte, expone de manera breve dos momentos en la historia del país que permitieron la existencia de nuestro sistema político tal y como lo conocemos actualmente, en concreto la reforma de 1996, que considera fue relevante por su contribución al pluralismo, rasgo que destaca como factor fundamental de cambio político y económico. Expone que eso se debe a la relación que el Ejecutivo y Legislativo federales desarrollaron a partir de gobiernos sin mayorías. Pese a los rasgos positivos que arrojó la pluralidad, el autor considera que el sistema político como lo conocemos está a punto de cambiar a raíz de las elecciones de 2018.

Si bien el régimen democrático en nuestro país es resultado de un largo proceso de desarrollo, para Germán Pérez las instituciones están en un constante proceso de rediseño. Parte de ello deriva en la existencia de la FEPADE, que surge en un contexto político, social y económico especialmente complicado. Si bien no goza de la misma independencia que el Instituto Nacional Electoral, por ejemplo, sí dispone de autonomía técnica y operativa que le permite atender los asuntos que le competen, mismos que suelen ser en extremo delicados, ya que puede ejercer acciones de tipo penal. Sin embargo, destaca las atribuciones de prevención del delito que posee esta Institución.

David Hernández realiza un análisis sobre las contiendas electorales al seno de relaciones reales de poder, donde los partidos políticos estructuran jerárquicamente comandos electorales con una lógica bélica que podría poner en riesgo la competencia democrática, ya que en la actualidad, es a través de esta que un candidato busca llegar al poder por lo general. Expone que dichas prácticas se dan en función del grado de impunidad y de competencia en que se desarrollen las elecciones, lo que en casos concretos favorece la compra de votos u otros medios para conseguir el favor del electorado. La existencia de estas estrategias en el ámbito de la competencia electoral supone que las instituciones se adapten para enfrentar esta nueva realidad.

Para cerrar, Arnulfo Puga se enfoca en la exposición detallada de los periodos que los titulares de la Procuraduría General de la República ocuparon dicho cargo desde Venustiano Carranza hasta Enrique Peña, enfocándose en aquellos que asumieron esta responsabilidad desde el año de 1994, cuando se creó la FEPADE. Además, hace lo propio con datos curriculares de quienes han ocupado el cargo de titular de la Fiscalía desde sus inicios.

Como puede apreciarse, la entrega de esta revista se significa por la riqueza de los contenidos en un momento de consolidación de la democracia en México, donde al mismo tiempo aparecen nuevos desafíos que es necesario conocer para poder plantear soluciones jurídicas e institucionales, soluciones que reclaman la participación de una diversidad de actores públicos y sociales. Los retos de la democracia en México surgen de diferentes planos, unos son operativos, logísticos y organizativos, otros precisan la actuación del legislador, otros más se relacionan con las capacidades de las finanzas públicas federales y locales, y otras más implican operaciones simultáneas como son las candidaturas independientes o la violencia política contra las mujeres en razón de género.

El lector encontrará en los artículos que integran esta revista visiones contrastantes, posiciones diversas y, sobre todo, agendas claras y propositivas sobre lo que es necesario realizar para que nuestra democracia se fortalezca al seno de la vida colectiva. La FEPADE agradece la colaboración de los autores, su ánimo para vertebrar rápidamente balances de la elección, y de manera encomiable la voluntad de compartir sus conocimientos, experiencias y propuestas de cambio institucional.

Dr. Héctor Díaz Santana

BALANCE DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2017-2018 CONCURRENTENTE CON 30 ELECCIONES LOCALES

La FEPADE y el proceso electoral de 2018

Dr. Héctor Díaz Santana¹

I. Introducción

México es un país que ha invertido de manera contundente para crear institucionalidad electoral. Si bien es cierto que el diseño del sistema electoral ha cumplido 30 años, y es un referente en el contexto internacional por lo sofisticado y su estructura orgánica, también lo es, que las instituciones electorales tienen una alta visibilidad pública y responsabilidad para organizar elecciones legales e imparciales. En este contexto, la FEPADE desarrolla un papel fundamental en el entorno del país, ya que tiene a su cargo la procuración de justicia penal electoral y la prevención de delitos electorales. No obstante su experiencia de 24 años, cada elección representa un nuevo reto y el cumplimiento de expectativas sociales para evitar acciones graves que vulneren el proceso electoral. Por ello, en el presente artículo realizaremos un corte de caja del proceso electoral pasado y brevemente referiremos cuáles serán los retos a futuro.

¹ Titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). Es licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara, diplomado en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, España, Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, del Instituto Politécnico Nacional y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Ha sido consultor del Centro Carter en materia electoral, de la Organización de Estados Americanos y observador electoral en varios países.

En el contexto del proceso electoral 2017-2018 la FEPADE asumió como objetivo estratégico fortalecer sus áreas de investigación criminal, con base en la formación de su personal, una reingeniería del modelo de gestión y el apego al debido proceso, para garantizar un proceso electoral marcado por el libre ejercicio del sufragio, sin condicionamientos de ningún tipo. Dicho objetivo fue acompañado de tres compromisos institucionales a saber: acciones focalizadas para fomentar un clima de certidumbre institucional y democrática, que abonara a la percepción social de confianza en la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE); dar trámite eficiente a las Carpetas de Investigación de asuntos relevantes que se generaran durante el proceso electoral; y coadyuvar al desarrollo de la cultura de la legalidad, mediante la colaboración con instituciones electorales federales y locales, gobiernos, universidades y organizaciones de la sociedad civil que participaron como observadoras electorales para monitorear la calidad del proceso electoral².

Después de las elecciones del 1 julio es necesario hacer un corte de caja para determinar los pasos que siguen para la construcción ascendente de la democracia representativa del país. El objetivo es claro: el valor del proceso electoral se construye a partir de confianza, participación, equidad de la contienda electoral y legalidad. Para enfrentar el proceso electoral de 2017-2018, contamos con instituciones electorales potentes y eficaces; sin embargo, la valoración del proceso somete a constantes tensiones al árbitro electoral debido a ciertas prácticas y costumbres de la competencia política; un sistema electoral sofisticado, excesivamente reglamentado y en constante adaptación, y la judicialización excesiva de casos electorales.

2. Cabe señalar la participación de la FEPADE junto con el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el Fondo de Apoyo para la Observación Electoral (FAOE), con la participación del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).



En este ámbito, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) está obligada a definir con certeza sus pasos a futuro, bajo tres procesos necesarios: por una parte, el recuento de las acciones que se llevaron a cabo en materia de prevención, capacitación, atención ciudadana, coordinación interinstitucional, despliegue ministerial e investigación de los delitos electorales; de otra parte, la agenda inmediata del plan de operación futura; y por último, una serie de propuestas para generar un proceso ascendente de efectividad institucional.

II. La justicia penal en las entidades federativas

La Ley General en Materia de Delitos Electorales establece que cada entidad federativa debe contar con una fiscalía electoral local (art. 25). A principios de enero de 2018 existían solo 16. Uno de los objetivos primarios de la FEPADE fue que cada entidad con proceso electoral local tuviera su propia área especializada para atender delitos electorales locales, las gestiones realizadas contribuyeron para crear las 30 que se requerían para el proceso electoral concurrente. Además, la FEPADE elaboró un manual de diligencias básicas y cursos especializados para ministerios públicos responsables de atender delitos electorales.

Para el proceso electoral se desarrollaron diversas acciones de colaboración con las fiscalías electorales locales. Entre ellas: definición de criterios de coordinación para competencias, acciones concertadas para atender la jornada electoral del 1 de julio, homologación de acciones de persecución e investigación de delitos electorales. Un ejercicio dinámico efectivo, fue la coordinación con fuerzas de seguridad estatal y municipal, sobre todo para las puestas a disposición por la comisión de delitos electorales.

Para la jornada electoral el sistema diseñado permitió atender las denuncias que se presentaron por competencias federal y local. Fueron 3 mil 498 denuncias que recibió



FEPADE, de las cuales se remitieron a las entidades federativas 2 mil 624 por ser de su competencia. Un asunto fundamental que permitió atender las denuncias que se presentaron, fue el apoyo que las fiscalías electorales locales tuvieron de las fiscalías generales y procuradurías de justicia de las entidades federativas, las cuales por medio de sus agencias ministeriales estuvieron recibiendo denuncias y turnando de manera inmediata a las áreas especializadas. En síntesis, se puede afirmar que las acciones coordinadas dieron respuesta a las necesidades que se presentaron en materia de justicia electoral local.

III. Prevención del delito y blindaje electoral

La elección representó para la FEPADE un reto superado en la operación para la atención de las denuncias. El trabajo que iniciamos a partir de enero de 2018 permitió tener mecanismos de atención ciudadana efectivos. Por teléfono (FEPADETEL) e internet (FEPADENET y FEPADEMOVIL) se recibieron el día de la jornada electoral más de 11 mil llamadas y 4 mil comunicaciones electrónicas, más del doble que las atendidas en la elección presidencial de 2012.

El hecho de que la ciudadanía utilizara los sistemas de atención de la Fiscalía fue expresión de un mayor conocimiento de la Institución debido a las acciones de prevención del delito que se desarrollaron, a un mayor compromiso cívico por la transparencia del proceso electoral y a la responsabilidad por denunciar delitos electorales.

La FEPADE diseñó e implementó una Estrategia Nacional de Blindaje Electoral (ENBE) que permitió contar con un plan homogéneo en todo el país para prevenir la comisión de delitos electorales por parte de servidoras y servidores públicos de los tres órdenes de gobierno. La ENBE contempló una serie de acciones preventivas que tuvieron como objetivo dar a conocer al personal sus derechos y obligaciones relacionados con las elecciones, así como inhibir la comisión de conductas delictivas en materia electoral. La Secretaría de la Función Pública en coordinación



con la FEPADE incluyó en la Guía de Gobierno Abierto 2018, un capítulo de blindaje electoral que permitió que 215 unidades administrativas de la Administración Pública Federal llevaran a cabo acciones de blindaje electoral para la prevención de los delitos electorales.

Asimismo, se firmó el Compromiso por el Blindaje Electoral con titulares de los poderes ejecutivos estatales del país representados por la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y a nivel municipal con la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM)³.

Entre otras acciones, se diseñaron y distribuyeron materiales para prevención del delito entre funcionarias y funcionarios públicos, tales como la Cartilla de Blindaje Electoral, Carteles de Blindaje Electoral, la Guía de Delitos Electorales para Servidores Públicos y Lineamientos de Blindaje Electoral. Además, suscribimos la Declaración por la Democracia y la Legalidad para el Proceso Electoral de 2018, instrumento también signado por representantes de las instituciones electorales locales (tribunales estatales y Oples) y el Instituto Nacional Electoral y la CONAGO⁴.

La FEPADE atendió a los diversos sectores sociales como indígenas mediante traducciones de infografías a sus lenguas, con 70 mensajes de audio -delitos electorales- en 18 variantes lingüísticas y con la realización del Foro Nacional de Jóvenes Indígenas. Se impulsó la participación de jóvenes en la prevención social del delito electoral. Se instaló una Mesa contra la Violencia Política contra las Mujeres por Razón de Género, en la cual participaron especialistas con propuestas para erradicar este fenómeno de violencia.



3. Cabe destacar que nunca se había incluido a las autoridades municipales en medidas de prevención de los delitos electorales y ello fue posible debido a que el artículo 24 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014, en su inciso primero faculta a la Fiscalía para: "Desarrollar mecanismos de coordinación y colaboración entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y el órgano político-administrativo de sus demarcaciones territoriales, con la finalidad de fortalecer el combate de los delitos electorales previstos en esta Ley".

4. La FEPADE ha mantenido con la CONAGO una colaboración interinstitucional desde hace más de una década. De ello dan cuenta los Pronunciamientos por la Cívildad Democrática y la Legalidad, suscritos en 2005 y 2006. Los textos íntegros pueden verse en Pérez, Germán, Díaz Santana, Héctor y Puga, Arnulfo, Memoria histórica de la Transición democrática en México, 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.

A través del diseño e implementación de la ENBE, se posicionó a la FEPADE como coordinadora a nivel nacional de las acciones de blindaje electoral, lo que permitió sumar esfuerzos de las autoridades de los tres niveles de gobierno, para evitar la utilización de recursos públicos con fines electorales.

Esta estrategia no tiene precedente, ya que durante los procesos electorales anteriores, cada dependencia, entidad federativa o municipio, definía sus propias acciones de blindaje electoral, que eran de muy diversa naturaleza, sin que existiera un registro de las mismas, ni la posibilidad de medir el compromiso de cada autoridad con el tema.

A través de la ENBE, la FEPADE brindó a la ciudadanía la certeza de que las autoridades de los tres órdenes de gobierno, implementarían de manera conjunta y coordinada, acciones preventivas para garantizar, en el ámbito de sus competencias, que los recursos y programas públicos no fueran utilizados con fines político electorales.

Los resultados de la ENBE se describen a continuación:

Administración Pública Federal

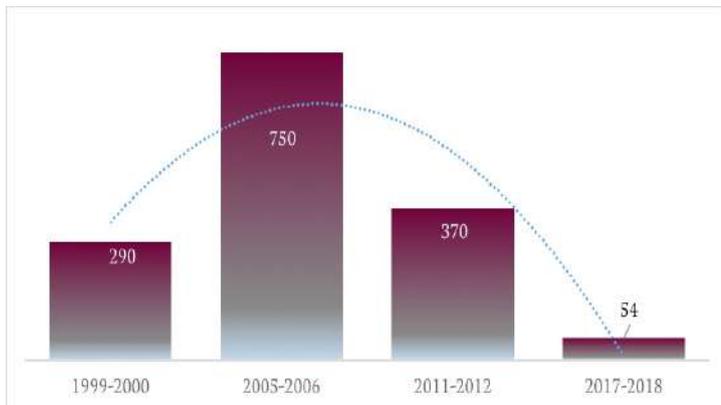
Acción 1 Correos electrónicos	Acción 2 Papel tapiz	Acción 3 Difusión de materiales	Acción 4 Recibos de pago	Acción 5 Personas	Acción 6 Resguardo de recursos	
					Total de vehículos	Total de inmuebles
30,565,825	11,784,930	6,623,790	6,571,428	229,349	87,695	13,460

Entidades Federativas

Acción 1 Recibos de pago	Acción 2 Papel tapiz	Acción 3 Correos electrónicos	Acción 4 Compromiso por el blindaje	Acción 5 Verificación y resguardo		Acción 6 Lineamientos de blindaje	Acción 7 Cartilla de blindaje
				Total de vehículos	Total de inmuebles		
5,420,447	510,956	782,973	32	24,429	2,189	551,522	535,901



La instrumentación de la ENBE generó un impacto positivo en el desarrollo de los procesos electorales, lo que se puede ver en la siguiente gráfica en la que se observa el número de investigaciones iniciadas por denuncias contra servidores públicos durante los últimos cuatro procesos electorales presidenciales, de acuerdo con la base de datos de la Dirección General de Averiguaciones Previas.



Como se aprecia, el número de investigaciones contra servidores públicos disminuyó de manera significativa, con respecto a los procesos electorales presidenciales anteriores, como lo muestra la siguiente tabla:

Reducción de investigaciones iniciadas por denuncia contra servidores públicos:		
77.6% menos que en 2000	91.3% menos que en 2006	82% menos que en 2012

En comparación con los últimos cuatro procesos electorales presidenciales, las denuncias contra servidores públicos disminuyeron en comparación con años anteriores en un aproximado de 70%. Lo que habla que la estrategia que se utilizó fue efectiva, en el plano de mayor sensibilización y responsabilidad del personal del servicio público durante los procesos electorales.

Asimismo, se llevaron a cabo Pre-Despliegues Ministeriales para realizar acciones de prevención del delito en 19 entidades del país en los que participaron instituciones electorales, de seguridad pública, de procuración de justicia y organizaciones de la sociedad civil. Estas 19 acciones fueron una medida para preparar el Despliegue Ministerial durante y después de la jornada electoral del 1 de julio.

III. Capacitación

En sólo seis meses se capacitaron 276 mil 924 personas en el año 2018. 38 mil 973 de forma presencial y 238 mil 251 a través de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información (a distancia y en línea) con un costo igual a cero. Se capacitó a representantes de medios de comunicación en materia de identificación y prevención del delito electoral, denuncia de los delitos electorales e investigación de estos delitos.

Aspecto de suma importancia es la capacitación del personal ministerial. Se capacitaron 313 policías ministeriales federales y estatales a través de nueve cursos que se impartieron en igual número de entidades federativas. Como complemento de esta labor, se elaboró y difundió la Cartilla de Gestión de la Denuncia, que se entregó a las fiscalías generales de Justicia de toda la República. La Cartilla se elaboró específicamente para policías ministeriales y agentes del Ministerio Público con el propósito de facilitarles cómo actuar ante una denuncia, y las formas de determinar la investigación en caso de existir acción penal.

Respecto a la capacitación a policías estatales y municipales, la FEPADE estableció como prioridad llevar el conocimiento de los delitos electorales a todos los elementos policiacos de nuestro país. Unos 2 mil 629 policías estatales y municipales se capacitaron mediante 25 cursos en 14 entidades federativas, se realizaron siete videos para mostrar al policía cómo actuar ante delitos electorales en flagrancia con base en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, los cuales



fueron distribuidos a las 32 secretarías de Seguridad Pública para su difusión.

La FEPADE elaboró la Cartilla para Cuerpos Policiales, lo que permitió que aproximadamente 500 mil ejemplares se distribuyeran en el todo el país para que los policías tuvieran las capacidades de: a) identificar los delitos electorales, b) quiénes pueden cometerlos, c) formas de denunciarlos, d) cómo actuar cuando se tenga conocimiento de los delitos, d) delitos de mayor frecuencia y, e) procedimiento para actuar en caso de flagrancia.

IV. Despliegue ministerial

Durante la jornada electoral, la FEPADE desplegó en las 32 entidades federativas del país a 280 de sus funcionarios que fueron apoyados por 14 mil 320 servidoras y servidores públicos de la Procuraduría General de la República (PGR). Este personal se distribuyó en áreas estratégicas de procuración de justicia federal (delegaciones de la PGR), en instituciones electorales estatales (institutos electorales) y en las sedes de los órganos delegacionales del Instituto Nacional Electoral (vocalías ejecutivas) de todas las entidades federativas del país.

El despliegue ministerial del 1 de julio inhibió la comisión de delitos electorales y aportó credibilidad y confianza a la elección federal y a las 30 elecciones locales concurrentes, en los que participaron 14 mil 644 elementos de FEPADE-PGR para atender cualquier incidencia electoral de carácter delictivo.

La Fiscalía mantuvo presencia y capacidad operativa en las 32 entidades del país y brindó atención inmediata a las denuncias de la ciudadanía en materia penal electoral, para lo cual fue importante que elementos de la Subprocuraduría de Control Regional Procedimientos Penales y Amparo (SCRPPA) de la PGR, así como la Policía Ministerial y Policía Federal, entre otras instancias federales, volcaran su apoyo al personal de la FEPADE.



En suma, se logró la presencia institucional de 32 coordinadores de FEPADE en las 32 delegaciones de la PGR, en 30 Consejos Electorales locales y en los 32 Consejos Federales del Instituto Nacional Electoral. Se contó con el apoyo de las procuradurías y fiscalías de los 32 estados con agentes del Ministerio Público capacitados en sus oficinas centrales y agencias para coordinarse con los agentes del Ministerio Público Federal en sedes y subsedes de PGR. Se trabajó de manera coordinada con las 32 fiscalías especializadas para la Atención de Delitos Electorales o instancias responsables del país. Con las 32 entidades se realizaron más de 70 reuniones de trabajo en toda la República.

V. La jornada electoral

De la información proporcionada por los ciudadanos se materializaron 3 mil 498 denuncias, de estas 829 fueron competencia federal y el resto se turnó para su debida atención a las fiscalías electorales locales. Las acciones desarrolladas por la FEPADE abonaron al proceso logístico que requería el proceso electoral; sin embargo, persisten actos que afectan las condiciones del voto libre y secreto y las condiciones equitativas de la competencia política.

A principios de enero pasado, la Fiscalía tenía en investigación mil 700 averiguaciones previas, dos mil 200 carpetas de investigación y tres mil 700 números de atención; en síntesis, casi 7 mil 529 asuntos sin resolver, cifra histórica en carga de trabajo. Actualmente, se tienen en operación, considerando las denuncias recibidas en el presente año, casi 5 mil casos que deben investigarse con eficiencia para cerrar el año sin rezago y lograr el mayor número de judicializaciones efectivas.

En días previos, durante la jornada electoral y posteriores, se realizaron detenciones en flagrancia en varios estados del país por la probable comisión de delitos electorales. Se detuvo a 33 personas en los estados de Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Tabasco, Aguascalientes, Baja California,



Ciudad de México, Coahuila, Colima, Hidalgo y Jalisco. Sólo en los cuatro primeros estados se aseguró a 21 de las 33 personas detenidas en flagrancia.

Asimismo, a través de los sistemas de atención ciudadana con los que cuenta la FEPADE (FEPADETEL, FEPADENET y FEPADEMÓVIL), se atendieron más de 19 mil personas, entre el 28 de junio y el 4 de julio. Las llamadas y solicitudes de atención ciudadana expresan la confianza de la ciudadanía en las instituciones y la relación con el electorado en el proceso electoral. Sólo el día de la jornada electoral del 1 de julio se recibieron 11 mil 519 llamadas. Hasta el 4 de julio, aproximadamente fueron 700 llamadas y consultas por hora para atender temas relativos a delitos electorales o para orientar a las personas que expresaron diferentes dudas.

FEPADE Difunde



33

Del total de denuncias recibidas, 3 mil 498 correspondieron a denuncias por la posible comisión de un delito electoral y de ese total, 829 correspondieron al orden federal y 2 mil 624 al orden del fuero común. Los tres estados con mayor incidencia de denuncias por la posible comisión de delitos electorales fueron: Ciudad de México, con 698; Puebla, con 504 y el Estado de México, con 419. Comparada con la elección presidencial de 2012, en la que los servicios de atención ciudadana despacharon 4 mil 547 comunicaciones, en esta elección de 2018 se atendió un 95 por ciento más de personas.

El compromiso cívico de la ciudadanía con el proceso electoral es evidente, estamos ante una ciudadanía que cada vez conoce más cuáles son los delitos electorales y dónde denunciarlos, por ello la FEPADE desarrolló un programa para prevenir delitos electorales y fortalecer la cultura cívica en prácticas democráticas que convocó la suma de esfuerzos entre instituciones electorales, sector gubernamental y sociedad civil; un plan de política pública que integra la valoración de los procesos electorales desde la educación básica, fortalecimiento a los programas para evitar el uso clientelar de los programas sociales y de

mecanismos para evitar que el recurso gubernamental se desvíe para fines político-electorales.

En algunas democracias -como las europeas- no existe la compra del voto porque los electores lo ven como una práctica que afecta la dignidad de las personas; tampoco existe la coacción porque el resultado de esa práctica podría ser inverso al detonar un alto sentido de la defensa colectiva de los valores democráticos. Por ello, el debate durante las campañas políticas se centra en las propuestas de partidos y candidatos, y no sobre denuncias de prácticas ilícitas de las campañas o cuestionamiento a las autoridades electorales. En México, las denuncias en épocas electorales sobre compra del voto son recurrentes.⁵



VI. Reforma penal electoral

Un punto neurálgico será una propuesta de reforma a la Ley General en Materia de Delitos Electorales de 2014. México tiene la ley con mayor número de tipos penales en el mundo; sin embargo, para afrontar el reto de 2018 no fueron suficientes. Si bien es cierto que sobrerregular no es conveniente, a veces es necesario incorporar conductas que se observan en los procesos electorales dadas las particularidades de los mismos, como fue el caso de la elección de julio de este año: se presentaron firmas falsas en candidaturas independientes; hubo un crecimiento exponencial de denuncias sobre violencia política de género, y el malestar social por la difamación de candidatas(os) de manera anónima por medio de uso de redes sociales o teléfonos. Es necesario, entonces, debatir acerca de la responsabilidad penal electoral para partidos, organizaciones y empresas privadas; sobre la pertinencia de aumentar las penas, y si deberían considerarse graves los delitos electorales o establecer cuáles de ellos podrían alcanzar esta clasificación.

5. El fenómeno de la compra y coacción del voto han merecido una gran atención de especialistas desde la elección del año 2000. Véase al respecto, Hernández Corrochano, David (2002), "El clientelismo posmoderno", en Revista Perfiles Latinoamericanos núm. 20, junio, Flaco México y Pérez Dávila, Jaime (coordinador), *Porqué vendo mi voto*, México, Luna Media Comunicación/FES Acatlán/UNAM, 2016.

La efectividad de la reforma penal electoral depende del estudio integral de los recursos y los procedimientos. Por ejemplo, para una investigación eficiente y rápida, el Sistema de Justicia Penal Acusatorio otorga un papel fundamental al policía de investigación. No obstante, la FEPADE no cuenta en su estructura orgánica con profesionales calificados de este tipo, y debe solicitar la asignación de estos recursos humanos a la Agencia de Investigación Criminal de la PGR -la cual durante este año proporcionó un apoyo histórico de 102 elementos-, pero que una vez terminado el proceso electoral deben atender asuntos derivados de investigaciones en otro ámbito de competencia de la Procuraduría General de la República.

FEPADE Difunde



35

Es necesario también integrar nuevas tecnologías para la investigación científica, como *software* especializado para correlación y cruce de información, que actualmente se realiza de forma manual. La investigación a veces depende de solicitar información especializada que no es de tipo electoral, como financiera, y se realiza a través de mandamientos judiciales que requieren tiempo para ser atendidos por las instituciones de ese ámbito. La policía de investigación debería contar con acceso a la información de manera inmediata, como sucede en otros países, para conocer los flujos del dinero y obtener resultados que impacten en los procesos electorales.

Una reforma penal electoral debería responder a la demanda ciudadana de tener juicios abreviados. En materia de justicia penal electoral los procesos son del ámbito convencional, es decir, son procedimientos estandarizados que se siguen de la misma forma que delitos como robo, fraude o lesiones. La duración de un proceso que conozca la FEPADE depende de la velocidad con que se investigue. Sin embargo, ante la judicialización y la obtención de una sentencia condenatoria, la defensa también puede apelar a una segunda instancia y después al amparo, lo cual se traduce en meses -o incluso años- para poder resolver un caso.

Otra de las demandas sociales es que, de comprobarse la comisión de delitos electorales que violenten las condiciones de competencia política o pulcritud del proceso, el resultado de la investigación tenga influencia inmediata en la justicia

electoral. Para lograrlo, se requiere no sólo de una reforma integral al sistema de justicia penal, sino de modificaciones constitucionales.

El desafío de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales radica en que sus capacidades jurídicas e institucionales sean funcionales al sistema electoral en su conjunto. De manera inmediata, su reto es atender los casos que se encuentran judicializados y que son de interés superior para el país. También es prioritario atender los procesos electorales de 2019. Sin embargo, también debe incidir para lograr las reformas necesarias que le permitan actuar con prontitud ante los casos penales electorales que se presenten, pues la línea de tiempo del ámbito electoral requiere actuar con celeridad ante las conductas que el código penal y los propios actores políticos, sociales y privados, consideran lesivas a la funcionalidad democrática y que tensionan ante la opinión pública los parámetros de legitimidad y confianza en las instituciones. Más allá de la sobre-regulación, la cuestión radica en que la ciudadanía aprecie que las reglas son y se aplican para todos, y que las conductas que afecten el proceso electoral -o el libre ejercicio del sufragio- recibirán una sanción ⁶.

Con su participación en el noveno proceso electoral federal, desde su creación (1994-2018), la FEPADE ha consolidado su identidad y se ha convertido en el referente en materia de procuración de justicia penal electoral. Su función, como se demostró en las elecciones del pasado 1 de julio, no consiste en judicializar la política, pues se diseñó para defender la democracia, prevenir e investigar delitos

⁶ Al respecto, el presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, ha expresado un compromiso público a favor de una reforma de los delitos electorales. Lo dijo desde su cierre de campaña "enviaremos una iniciativa de reforma al Congreso para convertir los delitos electorales en delitos graves, a fin de poder enviar a la cárcel sin derecho a fianza a funcionarios, dirigentes de partidos y ciudadanos que violen el principio de sufragio efectivo en toda la extensión de la palabra". Ver texto íntegro del discurso en Regeneración 20 de junio de 2018. Asimismo, lo reitero Ricardo Monreal, Coordinador Parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados, al comentar la agenda legislativa de esa organización política que incluye "reformular la ley para considerar delitos graves", entre otros "el fraude electoral". Véase, Ricardo Monreal, "Agenda Legislativa de Morena", en Milenio Diario, 28 de agosto de 2018.

electorales y hacer que se respeten los parámetros de legalidad.

El país ha trascendido la jornada electoral del 1 de julio con paz social, sosiego, tolerancia, talante democrático y perspectiva de futuro. Con ese marco de referencia y horizonte civilizatorio, seguiremos trabajando hasta que concluya nuestra gestión institucional.



BALANCE DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL
2017-2018 CONCURRENTENTE CON
30 ELECCIONES LOCALES

2018. Un balance preliminar

Dr. Lorenzo Córdova Vianello⁷

Nunca en la historia de nuestro país habían concurrido, en una misma jornada electoral, tantos cargos públicos y de tantas entidades para que fueran elegidos en las urnas, como sucedió el 1 de julio de este año. Nunca las autoridades electorales habían tenido que desplegar tantos procedimientos y se habían visto en la necesidad de coordinarse con tantas instituciones como en 2018, producto del modelo de atribuciones entreveradas que dispuso la reforma de 2014 y que obligó a estandarizar procedimientos para aplicar la ley y las normas. El INE tuvo que establecer criterios orientadores, garantizar centralmente los recursos para la instalación de las casillas de todo el país y para todas las elecciones; diseñó e incorporó a la organización de las elecciones innovaciones tecnológicas para facilitar y verificar el cumplimiento de requisitos legales de quienes aspiraban a convertirse en

7.- Es Licenciado en Derecho por la UNAM y Doctor de investigación en Teoría Política por la Universidad de Turín, Italia. Investigador Titular B del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (con licencia) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Es autor de varios textos (libros, capítulos de libros, ensayos y artículos) sobre temas electorales, constitucionales y de teoría política. En 2010 recibió el premio Universidad Nacional para Jóvenes Académicos de la UNAM y en dos ocasiones ha recibido el Premio Nacional de Periodismo del Club de Periodistas de México. Es miembro de la Junta de Gobierno del Instituto de Estudios de la Transición Democrática. De 2011 a 2014 fue Consejero Electoral del IFE y de abril de 2014 a la fecha es Consejero Presidente del Consejo General del INE.

candidatas y candidatos independientes, para identificar las actas de escrutinio y cómputo que se capturarían en el PREP, diseñó un procedimiento para credenciar a los mexicanos que viven en el extranjero, fortaleció el sistema de fiscalización en línea con nuevas aplicaciones y una colaboración mucho más estrecha con las autoridades financieras y hacendarias del país, y transformó el concepto y dinámica de los debates presidenciales para hacerlos más atractivos para una ciudadanía distante de los asuntos públicos, entre una larga lista de “hechos que nunca antes se tuvieron que llevar a cabo” para que la elección más grande de nuestra historia democrática transcurriera en condiciones de equidad y las normas se aplicaran con imparcialidad.



Para visualizar con mayor claridad tanto los aspectos de continuidad como las innovaciones y cambios que implicó el proceso electoral de 2018, en este texto abordaré, en primer lugar, los factores que permiten hablar de la elección más grande de nuestra historia. Después hablaré de la importancia de los eslabones que conforman la cadena de confianza que le ha dado credibilidad al sistema electoral y a esta histórica elección. Posteriormente bosquejaré algunos rasgos de las campañas, de la jornada electoral, hasta concluir con algunos de los efectos más evidentes de la forma en que los electores acudieron a las urnas.

¿Por qué la de 2018 es la elección más grande que hayamos vivido en México?

Tan sólo por la cantidad de cargos a elegir mediante el voto libre, la de 2018 representa una elección histórica. Pero, si a ello agregamos los factores logísticos y técnicos que para la autoridad electoral representa el incremento poblacional, ante la responsabilidad de garantizar condiciones adecuadas para el ejercicio del voto libre de cada persona inscrita en la lista nominal, así como ante la conjunción de tres factores del contexto

que inevitablemente incidirían en la organización de los comicios como son el cambio generacional, la creciente insatisfacción de la sociedad con los gobiernos surgidos de las urnas y la penetración de las redes sociales en la vida pública, lo que tenemos es que el proceso electoral de 2018 representó un desafío organizativo nunca antes experimentado por ninguna autoridad en la historia de nuestro país.

2018 también fue una oportunidad histórica para explicar a las nuevas generaciones el andamiaje democrático que a lo largo de más de 30 años hemos conformado para que el sistema electoral en México sea plural y competitivo. Ello en tanto que he sostenido que las elecciones se han convertido en una escuela de democracia, por lo que si estamos ante la elección más grande de nuestra historia, también estamos en la mayor oportunidad pedagógica de explicar cómo se organizan las elecciones y por qué nuestro sistema electoral ha sido considerado por múltiples estudiosos como el más robusto de América Latina.

En efecto, la mejor manera de entender la recreación de la democracia es participando. No en vano existe un consenso entre los analistas en el sentido de que la ciudadanía no se enseña; se practica. En tal sentido, las elecciones facilitan, por una parte, que la autoridad electoral explique a través de los tiempos que dispone en cada estación de radio y televisión, las actividades, procedimientos e importancia de los actos que van conformando el proceso electoral. Por otra, en la medida que en México las elecciones son convocadas y organizadas por el INE y los institutos locales, pero las llevan a cabo las y los ciudadanos mediante las labores de supervisión y capacitación electoral en todas las etapas de los comicios, integrando las mesas directivas de casilla y por supuesto mediante la participación informada en las urnas, mientras más grande es una elección mayor interés despierta entre



la sociedad y mayores son las enseñanzas que se pueden desprender de participar en las contiendas. De ahí que uno de los propósitos que nos impusimos en el INE para el proceso electoral de 2018 haya sido que sea la elección más explicada de la historia.

Desde un punto de vista de la competencia electoral, 2018 dio lugar a la mayor movilización de la clase política a nivel nacional y en cada una de las entidades federativas para disputar los cargos públicos. Desde el ángulo de los medios de comunicación y para los analistas y formadores de opinión también representó un desafío comunicacional inédito, y para las organizaciones de la sociedad civil, los organismos especializados en la observación electoral y la ciudadanía en general, 2018 también implicó un reto organizativo para definir prioridades y atestiguar que esta elección histórica transcurriera conforme a lo establecido en la ley.

La dimensión cuantitativa del proceso electoral de 2017-2018 y el cambio poblacional que se ha experimentado en México en los últimos años, son factores que marcaron el desafío técnico y logístico que enfrentó el Instituto Nacional Electoral de septiembre de 2017 a julio de 2018 para llevar a buen puerto la elección más grande y compleja de nuestra historia democrática.

De la claridad de nuestra explicación seguramente dependerá que el INE recupere los niveles de confianza que tuvo en los años 90 y que la elección de 2018 contribuya a evitar que la desafección con la democracia y la desinformación que se produce en las redes sociales dañe la transparencia y legalidad de nuestras elecciones.

Estamos claros que las elecciones de 2018 se organizaron en un contexto marcado por el desencanto con la democracia y de una deuda secular con las expectativas incumplidas en un cuarto de siglo de vida



democrática. A ello, debemos agregar el impacto que está teniendo el recambio generacional que ha experimentado nuestro país en la última década. Así, el desencanto con la democracia, las expectativas incumplidas y el recambio generacional nos obliga a volver a explicar las bases de nuestro sistema democrático, a explicar uno a uno los procedimientos que nos ayudaron a transitar de un México autoritario a un país con instituciones democráticas y en el cual el pluralismo político cruza todo el territorio nacional.

Necesitamos explicar a las nuevas generaciones, a los más de 12 millones de jóvenes que por primera vez podrán votar en una elección presidencial, la solidez de cada procedimiento, la legalidad de nuestras decisiones y la imparcialidad con la que actúa la autoridad electoral. Necesitamos explicar tantas veces como sea necesario y con tanta pedagogía como sea posible, los factores que han hecho del sistema electoral mexicano un referente a nivel internacional y por qué es el más robusto de América Latina.

29 IFEPADE Difunde



43

La dimensión cuantitativa de las elecciones de 2018

Uno de los reclamos reiterados de la sociedad mexicana al inicio del siglo XXI era que nuestro país vivía en elecciones permanentes. El modelo electoral federal, con el que accedimos a la transición, dejaba en manos de las legislaturas de cada entidad el diseño específico del andamiaje para la competencia democrática a nivel local. Era notable la heterogeneidad en procedimientos técnicos y calendarios políticos, e incluso en las atribuciones y presupuestos que se conferían a las autoridades electorales de cada entidad. A partir de 2005 se fueron gestando las condiciones legislativas para homologar gradualmente los calendarios electorales, atender ese reclamo de la sociedad y disminuir la presencia que en la vida pública tenían las elecciones en cada año.

Conforme el pluralismo político enraizó en todo el país, la masificación de los medios tradicionales de comunicación y el internet favorecieron el contraste en las condiciones de las contiendas organizadas a nivel federal y local.

Así fue como en 2014 los legisladores concluyeron que había que sustituir el sistema electoral federal por otro de carácter nacional. El IFE se transformó en INE, y con ello la institución emblemática de nuestra democracia se convirtió en una autoridad nacional con funciones de rectoría en el nuevo modelo electoral. Desde entonces, poco a poco, se fue aterrizando el concepto del sistema nacional de elecciones en procedimientos técnicos comunes, en criterios orientadores de fiscalización homólogos, y la casilla única que hasta 2012 fue una medida particular de la organización electoral de Nayarit, se consolidó como el modelo legal a utilizar en todas las elecciones concurrentes. De esta forma, al homologarse los calendarios electorales locales, se provocó que en 2018 se dé la concurrencia del mayor número de comicios locales con la renovación de los poderes públicos federales.

Dicho de otra manera, la concurrencia de elecciones locales, el incremento de atribuciones del INE y el crecimiento poblacional que ha experimentado nuestro país, son los factores que han propiciado que la de 2018 sea la elección más grande de nuestra historia democrática.

Cuantitativamente la elección del 1 de julio de ese año ha sido la más grande de la historia por los siguientes factores. El primero, por el número potencial de electores que ascendió a 89.1 millones de electores, lo que comparativamente con la lista nominal utilizada en 2012 significa nueve millones más de potenciales electores. De los cuales, alrededor de 12.8 millones corresponden a jóvenes que votarían por primera vez en una elección presidencial y, de éstos, alrededor de seis millones son electores que por primera vez podrán emitir su voto en una elección federal.



Los cargos federales que se eligieron incluyeron al Presidente de la República, 628 legisladores (la totalidad del Congreso de la Unión) y 17 mil 670 autoridades locales en 30 entidades.

Respecto del número de casillas. Se aprobó la instalación de casi 157 mil casillas, las cuales, si se comparan con 2012, estamos hablando de 14 mil casillas más. Esta cantidad de casillas repercute en el número de ciudadanas y ciudadanos que se requieren para integrar las casillas únicas, por dos disposiciones establecidas en la ley: a) el porcentaje de ciudadanos a insacular del listado nominal de cada sección subió del 10% al 13%, y b) el número de integrantes de las mesas directivas de casilla en una elección concurrente es de 9 personas (seis propietarios y tres suplentes) y no de 6 (cuatro funcionarios propietarios y dos suplentes), como era antes en el modelo federal de elecciones. Es por ello que para el proceso electoral de 2018 se insaculaban en nuestras oficinas distritales, en presencia de los partidos políticos, 11 millones 694 mil 618 personas, de los 89 millones de electores inscritos en la lista nominal.

El tercer factor relevante que hace de los comicios de 2018 un desafío de proporciones inéditas es la concurrencia de las elecciones locales y federales. Este año concurrieron, junto con las elecciones federales de diputados, senadores y presidente de la República, 30 elecciones locales en las casillas que se instalaron el 1 de julio (de las cuales en nueve se renovará su gubernatura). Comparativamente con 2012, estamos hablando que el número de elecciones concurrentes pasó de 15 a 30 (se duplicaron) y el número de cargos a elegir subió de 2,127 cargos a 3, 406 en 2018 (60%).

Tanto por la cantidad de elecciones como por el entreveramiento de atribuciones que estableció la reforma 2014 entre el INE y los OPLEs, fue necesario que en el



proceso de preparación del proceso electoral de 2018 se configurara un circuito de colaboración interinstitucional entre autoridades electorales. Como ya mencioné, si bien claramente la reforma de 2014 al crear el sistema nacional de elecciones dispuso que el INE ejerciera funciones de rectoría para garantizar mayores condiciones de equidad en las contiendas, las experiencias de 2016 y 2017 evidenciaron algo: la necesidad de volver a modular de nueva cuenta la intensidad de la intervención del INE en el desarrollo de los comicios locales. Los enfoques utilizados en los años previos evidenciaron que las funciones de rectoría no se beneficiaban de una sobre-reacción del INE a las problemáticas locales.



46

Por el contrario, la experiencia que dejó la colaboración INE-OPLEs en las elecciones locales de 2016 y 2017 destacaron que la mejor forma de contribuir a la calidad de la democracia a nivel nacional es a través de tres dimensiones: 1) precisando los criterios, procedimientos y disposiciones normativas para estandarizar las condiciones de la competencia; 2) auxiliando y apoyando casuísticamente a los OPLEs en el proceso de construcción de su independencia y autonomía frente a los partidos políticos y los poderes locales (políticos, económicos y sociales) y 3) fortaleciendo el sentido de corresponsabilidad para que cada OPLE asumiera con la mayor eficacia posible las tareas a su cargo y que se vieran como integrantes de un mismo sistema, en el que si le va mal a uno le va mal a los demás. Dicho en pocas palabras, perfeccionamiento normativo, consolidación decisional y corresponsabilidad se convirtieron en las premisas que estructuraron la colaboración institucional en la elección más grande de nuestra historia.

De ahí que una y otra vez insistíamos en dos aspectos centrales que fueron articuladores del trabajo que se llevó a cabo para la organización de las elecciones de 2018. Uno de ellos es que la democracia es una obra colectiva

y que por ello para que llegue a buen puerto es necesario que las autoridades electorales, cada uno de los actores políticos, de las organizaciones de la sociedad, los partidos políticos, las y los candidatos, la academia, los organismos empresariales y la ciudadanía, cumplamos con los roles que tenemos asignados conforme a las reglas del juego democrático que nos hemos dado.

Importancia de la cadena de confianza para la credibilidad en las elecciones

Erradicar la percepción de que las elecciones eran fraudulentas requirió de un largo proceso de ingeniería constitucional para lograr la construcción de un robusto entramado legal que le diera credibilidad a las elecciones. De ahí las sucesivas reformas electorales instrumentadas desde 1988: la creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en sustitución del Código Federal Electoral; la creación de la institución emblemática de la democracia mexicana que es el Instituto Federal Electoral que, a su vez, sustituyó a la Comisión Federal Electoral, y más recientemente la transformación del sistema federal de elecciones por un entreverado sistema nacional electoral con el INE como institución rectora y un renovado andamiaje legal que incluye la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley Federal de Consulta Popular.

Para darle credibilidad al sistema electoral de nuestro país fue necesario conformar una gran cadena de confianza engarzada por procedimientos y actos que transparentaran las decisiones de las autoridades electorales. Con ello se buscó eliminar la discrecionalidad de las autoridades electorales, inyectar transparencia a sus decisiones y detallar cada una de las tareas que paso a paso, deberían contribuir a que la ciudadanía conozca los fundamentos y el sentido del trabajo que está detrás de la organización de los procesos electorales.



No ha sido una tarea fácil. Llevamos 25 años de estar modelando y fortaleciendo los eslabones de esa cadena confianza que ciertamente ha permitido desmontar el sistema de partido hegemónico y configurar un sistema de partidos plural y cada vez más competitivo, eslabonar la cadena de confianza de nuestras elecciones fue, sin duda alguna, una de las tareas institucionales más importantes del otrora IFE; uno de los factores que permitieron transformar el México autoritario en un país con instituciones democráticas, y uno de los mayores logros de nuestra sociedad a finales del siglo XX, que ahora al INE le corresponde seguir fortaleciendo.

Conceptualmente, la cadena de confianza se entiende como el conjunto de decisiones que toma la autoridad electoral conforme a los plazos y procedimientos de ley sobre una temática específica y que al ser aprobados y quedar firmes sedimentan otras decisiones y etapas del proceso electoral. Los eslabones de dicha cadena son: a) el padrón electoral, b) la lista nominal, c) la credencial para votar con fotografía, d) la insaculación de quienes integrarán las casillas, e) la tinta indeleble, f) las boletas y materiales electorales utilizados en las casillas, g) el Programa de Resultados Electorales Preliminares y h) los conteos rápidos. Al igual que como sucedió en los años 90, el eslabonamiento de dicha cadena, requiere del acompañamiento y la participación de partidos políticos, del involucramiento de académicos e instituciones de educación superior, así como de la constante incorporación de innovaciones tecnológicas.

Con la finalidad de contribuir a que el proceso electoral de 2018 no sólo sea la elección más grande de nuestra historia democrática, sino que también sea la elección más explicada, el INE desplegó una amplia campaña de difusión institucional y acercamientos con múltiples organizaciones empresariales, con académicos y estudiantes en las principales instituciones de educación superior, con



organizaciones de la sociedad civil, en medios nativos de la esfera digital, en redes sociales y por supuesto a través de los medios tradicionales como la radio, la televisión y los medios impresos.

Las campañas, la competencia y la inclusión en 2018

Hacia el final de las precampañas los nueve partidos políticos se decantaron por la conformación de coaliciones para competir en la jornada electoral del 1 de julio de 2018. La creciente competitividad del sistema electoral y el fortalecimiento del pluralismo en todos los ámbitos electorales del país, seguramente provocaron una estrategia de alianzas políticas para sumar todos los votos posibles, bajo la figura de coaliciones totales y parciales, y que para el caso de la contienda por la Presidencia se expresó en acuerdos internos para presentar precandidatos únicos y evitar con ello distribuir los mensajes en radio y televisión.



49

De esta forma, los tiempos en medios electrónicos fueron utilizados por la totalidad de los partidos políticos nacionales para “convencer” a sus militantes del carisma y talento de sus precandidatos únicos. Esta determinación concentró en los precandidatos únicos de cada coalición toda la propaganda política y la atención de los medios de comunicación, casi como si el país hubiera entrado ya a las campañas.

Las coaliciones que formaron los nueve partidos fueron las siguientes:

- Coalición por México al Frente, integrada por PAN, PRD y Movimiento Ciudadano;
- Juntos haremos historia, integrada por el Partido del Trabajo, Morena y Encuentro Social, y
- Todos por México, coalición integrada por el PRI, PVEM y Nueva Alianza.

Esta forma de obtener o asignar las candidaturas por parte de los partidos políticos facilitó el trabajo de fiscalización de los gastos de precampaña. En el Sistema Integral de Fiscalización se registraron en este periodo 39 mil 199 operaciones, que implicaron 143.2 millones de pesos de ingresos y 149.1 millones de gastos. Estas operaciones fueron reportadas por mil 855 precandidatos y aspirantes a 365 cargos de elección.

El último dato relevante para el desarrollo del proceso electoral más grande de nuestra historia durante las precampañas federales, fue la determinación que aprobó el INE para garantizar la paridad de mujeres y hombres en el Congreso de la Unión. Debido a la reforma electoral de 2014 que modificó el sistema de cuotas por un sistema paritario con fundamento constitucional, las campañas electorales realizadas desde 2015 han reflejado una participación nunca antes vista de las mujeres en las tareas proselitistas. Desde entonces, la paridad en las candidaturas ha sido una herramienta no sólo para incorporar a más mujeres en cargos de representación, sino que ha servido para visibilizar su interés y talento para desarrollarse en la esfera pública. El cambio más notable de estas disposiciones se observó con mucha nitidez en la integración de la LXIII legislatura que entró en funciones el 1 de septiembre de 2015: del total de curules 42.2% eran mujeres y 57.8% hombres. Nunca habíamos tenido tantas legisladoras en México como las que se tuvo en esa legislatura, hasta que concluyó el proceso electoral de 2018, como veremos más adelante.

Por sí mismo, este porcentaje de mujeres legisladoras es un dato que nos acerca, al menos en el poder legislativo, a la democracia paritaria que queremos alcanzar y nos ha motivado a seguir construyendo mecanismos adicionales que contribuyan a traducir el mandato constitucional de paridad en la competencia, hacia paridad en la representación. De ahí la importancia de los criterios que



el INE aprobó el pasado 8 de noviembre de 2017. Este acuerdo dispuso que la postulación de candidaturas al Senado y la Cámara de Diputados deberían observar los siguientes términos:

1. En cuanto al Senado, una de las dos fórmulas de mayoría relativa de cada entidad deberá estar encabezada por mujeres, en la lista de 32 candidaturas de Representación Proporcional (RP)⁸, la primera fórmula tendrá que estar encabezada por mujeres y, además, en la mitad de dichas postulaciones se deberán aplicar el principio de paridad;
2. En cuanto a la Cámara de Diputados, además de cumplir el principio de paridad en las 300 candidaturas de mayoría relativa, al menos dos de las cinco listas de RP tendrán que estar encabezadas por mujeres y, en el 40% (12) de los 28 distritos indígenas deberán incluir a candidatas y candidatos que se auto-reconozcan indígenas, conforme la redistribución aprobada en 2017 por el INE.



Con dichos criterios no sólo se impulsa el cumplimiento del principio constitucional de paridad en todas las candidaturas, sino que se establecieron medidas para fortalecer la participación de las mujeres en el Congreso a través del principio de RP. Al conocer estos criterios el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, además de confirmar en sus términos el acuerdo del INE, potenció el sentido de dicha determinación al incrementar a 13 el número de candidaturas indígenas que deberá ser postuladas por los partidos políticos o coaliciones en los distritos considerados indígenas.

8.- Cabe recordar que, para efectos de la representación proporcional en la Cámara de Diputados, México se divide en cinco circunscripciones y en cada una de ellas se eligen a 40 diputados de representación proporcional. En cambio, para efectos de representación proporcional en el Senado de la República, todo el territorio nacional se considera como una sola circunscripción.

Cabe señalar que la experiencia nos muestra que al ser medidas normativas que están atentando contra prácticas culturales, la resistencia a dichos cambios se expresa en mayores y complejas formas de violencia política. Esto explicaría que mientras América Latina avanza en la adopción de medidas normativas tendentes a la paridad entre géneros, se agudiza la percepción del conflicto entre hombres y mujeres. De acuerdo con el informe más reciente de Latinobarómetro, el conflicto entre mujeres y hombres en América Latina ha aumentado en los últimos años.

29 FEADE Difunde



52

De ser considerado en 2008 por el 51% de la población como un conflicto fuerte, en 2017 esta percepción subió hasta ser considerado así por el 66%.⁹ Esta percepción naturalmente varía de un país a otro. Por ejemplo, los tres países donde se percibe con mayor fuerza este conflicto son: República Dominicana (87%), Brasil (77%) y Ecuador (73%); en cambio, los tres países en donde se percibe con menor intensidad este conflicto son Uruguay (51%), Paraguay (52%) y Chile (58%). En México este conflicto es intenso para el 65% de la población. Indudablemente, la violencia política en razón de género, es una forma de discriminación que obstaculiza el efectivo ejercicio de los derechos humanos.

A partir de la experiencia concreta de mujeres políticas cuyos derechos han sido vulnerados, las autoridades electorales en México (INE, TEPJF y FEADE) hemos trabajado en conjunto con INMUJERES, la CEAV y ONU Mujeres, así como con diversas organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres, para implementar acciones que permitan acabar con estas conductas. Una de estas acciones fue la elaboración del Protocolo para atender la Violencia Política en Contra de las Mujeres en Razón de Género, ante la ausencia de una legislación nacional al respecto, que clarifique la forma y el método en el que

9.-Informe Latinobarómetro 2017. Pág. 30.

las instituciones competentes para su atención debemos de abordar este tipo de casos. Es importante subrayar que este Protocolo enfatiza la importancia de evitar la estigmatización de los sistemas normativos internos de las comunidades indígenas. Ello en tanto en ocasiones se ha sostenido que este tipo de violencia es inherente a los pueblos y comunidades indígenas, invisibilizando la violencia política contra las mujeres que se vive en el sistema de partidos y en la sociedad en general de la que formamos parte.¹⁰

Las campañas electorales iniciaron el 30 de marzo. A partir de ese día y durante 90 días, cada candidata y candidato, cada coalición y partido político difundieron sus diagnósticos sobre los problemas que aquejan a nuestra nación y las propuestas con las que proponían solucionarlos.

Como en todo sistema democrático, el inicio de las campañas electorales implica, por una parte, que el proceso electoral avanza conforme lo marca la ley y las normas, que las plataformas se han registrado, que las y los candidatos han cumplido con los requisitos, que las candidaturas están distribuidas de manera paritaria entre mujeres y hombres y que se ha cumplido con las obligaciones en materia de transparencia y fiscalización del dinero invertido en las precampañas y registro. Por otra parte, que inicien las campañas supone que el pluralismo político se convierta en el centro de la discusión pública y que sea el contraste de ideas, de personalidades, de proyectos de políticas públicas y de prioridades legislativas para reorientar el futuro de nuestra nación, lo que atraiga el interés de la conversación política en la prensa escrita, en los medios de comunicación tradicionales e incluso digitales.



10.- La liga para consultar dicho protocolo detenidamente es <http://igualdad.ine.mx/politicas-internas/biblioteca-ine-genero/protocolo-violencia-politica-mujeres/>

Claramente, el objetivo genérico de las campañas electorales es que la ciudadanía conozca las ideas y propuestas de las y los candidatos, que se retroalimente de los debates entre contendientes y que éstos contrasten sus propuestas con la intensidad que sea necesaria, pero con toda la tolerancia que sea posible. Las campañas ponen a prueba la lealtad a los principios de la competencia democrática de quienes quieren ocupar los cargos públicos y de esa lealtad depende, en muchos sentidos, la capacidad que las fuerzas políticas para la construcción de consensos al término de las contiendas. Además, quienes compiten por el poder político en las urnas no pueden olvidar que, en la lucha democrática, a diferencia de las guerras, se vale la confrontación, pero no el aniquilar a los opositores; es una lucha en la que los triunfadores necesitan las mayorías, pero el futuro requiere de la inclusión y de las minorías, y no sólo de las mayorías.



Para contribuir al debate democrático, el INE se comprometió a realizar tres debates entre los candidatos a la presidencia (la LEGIPE obliga a dos), aún antes de que iniciara el proceso electoral 2018. El propósito era muy claro: reivindicar la importancia del contraste de ideas entre los contendientes con la finalidad de superar el marketing político y contribuir al ejercicio del voto libre e informado.

El reto era mayúsculo. Para decirlo con claridad, no había nadie, ni en la academia, ni entre los expertos de los medios de comunicación y aún al interior de esta autoridad electoral que estuviera satisfecho con el tipo de debates presidenciales que se realizaron de 1994 a 2012. Los formatos utilizados se definieron conciliando las preocupaciones de los equipos de campaña y dejando de lado el eventual interés de la audiencia. Para ello fue necesario desmontar la idea que estuvo vigente desde 1994 y hasta 2012 de que los debates debían organizarse en una mesa de expertos en la que deberían participar

las y los representantes de los candidatos. Si se lograba desmontar esta idea, sería posible evitar que los debates se definieran en función del talento o de las limitaciones de los candidatos como polemistas y frente a las cámaras de televisión.

La jornada electoral y sus resultados

La fiesta cívica que vivimos el 1 de julio de 2018 será considerada una jornada histórica. Y lo será al menos por los siguientes cuatro rasgos:

1. Porque nunca en nuestro país se habían movilizado tantos ciudadanos por la causa de la democracia: más de 56 millones salieron de sus casas para acudir a las urnas (lo que representa el 63.42% de los 89.1 millones que pudieron ejercer su derecho al sufragio); casi 1.4 millones de ciudadanas y ciudadanos instalaron 156 mil 792 casillas, pese a la complejidad de la geografía de un país tan extenso y diverso como el nuestro; más de 2.7 millones de personas se registraron para vigilar el buen desarrollo de la elección, y porque la votación recibida desde el extranjero representó un incremento de 141.8%.
2. Porque pese a la intensidad con la que se vivieron las campañas y a la movilización y el reacomodo del poder político que implicó la disputa de 3 mil 406 cargos públicos directamente en las urnas, en un mismo día, fue posible porque las y los mexicanos vivimos un extraordinario clima de civilidad política. La aceptación de la derrota de los tres candidatos a la Presidencia que no fueron favorecidos por la voluntad ciudadana en las urnas, a pocos minutos de que se hubieran cerrado las casillas, y la responsabilidad política del candidato que obtuvo la mayor votación, de esperar los resultados de



los conteos rápidos emitidos por el INE, fueron factores que contribuyeron decididamente a la estabilidad política y financiera del país, así como a la conformación de un clima propicio a la concordia, al día siguiente de la votación. Lo mismo sucedió en la inmensa mayoría de las elecciones celebradas, al grado que, a tan sólo una semana de la jornada electoral y pese a que hubo casos en los que el margen de victoria entre el primero y segundo lugar fue inferior al 1%.



3. Porque el andamiaje institucional del sistema nacional de elecciones, que condensa los esfuerzos de 40 años de reformas electorales, ha garantizado condiciones de equidad e imparcialidad para la competencia democrática por los poderes públicos a nivel federal, estatal y municipal. La solidez de este entramado institucional ha permitido que se cumpla con todos los plazos de ley, que los electores puedan decidir con su voto qué tipo de gobiernos, congresos y autoridades municipales quieren; si quieren alternancia o prefieren mantener al mismo partido en el poder.
4. Tal vez el rasgo más relevante de los cuatro que he mencionado, desde un punto de vista cualitativo, fue la forma en que se ejerció el derecho al sufragio. El ejercicio del voto libre el 1 de julio modificó profundamente el mapa político del país, en condiciones de paz pública, y confirmó que la fortaleza de la institucionalidad democrática asegura que sea la voluntad de los electores la que decida en qué extremos de la geografía política se quiere establecer el eje del rumbo del país en los próximos años.

Desde mi perspectiva, la votación del 1 de julio cierra el ciclo de la transición democrática en México, en la medida que demuestra que la institucionalidad electoral, con sus innumerables procedimientos, con la exposición pública de sus decisiones y con la férrea defensa de su independencia

y autonomía, es capaz de garantizar que sea el voto de las y los ciudadanos el que decida si habrá o no alternancia y si habrá o no gobiernos divididos, y en caso de que opten por la alternancia es el voto libre, salvaguardado en la fortaleza de las instituciones electorales, el que determina el lugar del espectro político en el que se ubicará para los analistas el futuro gobierno.

Las elecciones del 1 de julio serán históricas porque consolidaron al voto como herramienta de cambio político, porque se pudo constatar que la mejor apuesta para la consolidación de un sistema democrático es el fortalecimiento de las instituciones electorales y contribuir a garantizar condiciones para que la sociedad se informe y ejerza su voto informado y en libertad.



En este sentido permítanme poner algunos datos relevantes de lo que se configuró con el ejercicio del voto libre en la pasada jornada electoral:

1. Se comprobó que la alternancia es una opción real en manos de las y los ciudadanos: de las cuatro elecciones presidenciales organizadas por esta autoridad electoral desde que es autónoma, (2000, 2006, 2012 y 2018) en tres de ellas los votantes optaron por la alternancia.
2. En el ámbito del Senado de la República destaca que el 70% de las curules de mayoría en el Senado experimentaron alguna alternancia.
3. En materia de género la sexagésima cuarta Legislatura será la más paritaria e incluyente de nuestra historia: el 48.8% de las curules en la Cámara de diputados se estima que serán para mujeres, y en el Senado el porcentaje de senadoras ascenderá a 49.2%; nunca en nuestra historia tantas mujeres habían competido por tantos cargos, y nunca tantas habían sido electas para incidir en los acuerdos legislativos del país.

4. Por primera vez desde 1997 (esto es desde que esta autoridad es autónoma e independiente), los votantes decidieron formar gobiernos unificados en los que el partido del titular del ejecutivo también sea el partido con mayoría de curules en el poder legislativo; así sucederá a nivel federal con el Presidente de la República y el Congreso de la Unión y en siete de los gobiernos locales electos el 1° de julio. Además, el reacomodo político que implicó la emisión del voto libre en este año propiciará que de 32 entidades en 14 haya gobiernos unificados y en 18 gobiernos divididos.

5. La alternancia en las entidades es un fenómeno que se ha venido consolidando como una opción en manos de los votantes: de nueve gubernaturas en disputa en esta jornada electoral (incluida la Jefatura de gobierno de la Ciudad de México), en siete de ellas se experimentó la alternancia, y si se consideran las 33 gubernaturas en juego de 2015 a 2018, y las 21 alternancia experimentadas (que representa un índice de alternancia del 63.6%) es posible afirmar que éste es el periodo con más alternancias en la historia de nuestro país

6. La participación ciudadana, con la información preliminar que se tiene hasta el momento, es otra nota que evidencia la convicción democrática de la ciudadanía y la heterogeneidad del pluralismo en nuestra nación: mientras a nivel federal el promedio de participación fue de 63.43%, hubo entidades como Yucatán y Tabasco que llegó hasta el 75.38% y 71.11%, respectivamente, y en contraparte, hubo otras en las que desciende más de diez puntos porcentuales como Sonora (51.89%) y Baja California (52.61%).¹¹

11.- La participación ciudadana en elecciones locales también fue heterogénea: mientras el promedio en las elecciones para diputados locales es de 52.71%, en las entidades donde se votó por gobernador la participación asciende a 75.14% como en Yucatán y en otras como como San Luis Potosí cae a 48.66%.



7. Es importante destacar respecto del proceso de cómputo distrital que, por una parte, se recontó el mayor número de paquetes electorales de nuestra historia (75%) y que, una vez más, la coincidencia de los resultados del PREP y del Conteo Rápido con los cómputos distritales, refleja la imparcialidad con la que la ciudadanía cuenta los votos en las casillas y el perfeccionamiento de nuestros sistemas informáticos y estadísticos.

Finalmente, los informes y dictámenes consolidados en materia de fiscalización permiten afirmar que la capacidad para transparentar el dinero invertido en la competencia democrática de 19 mil 128 candidatas y candidatos que simultáneamente compitieron por cargos de representación locales y federales, no tiene precedente ni en México ni en el mundo. Se trata de un ejercicio inédito por la cantidad de contiendas y candidaturas que fueron fiscalizadas por 1,344 personas en tan sólo 40 días; por las actuaciones realizadas por el personal del INE con parámetros de inteligencia financiera y modelos de riesgo; por la revisión en gabinete de las más de un millón de operaciones registradas en el sistema integral, y por los más de 105 mil testigos de propaganda identificados en la vía pública.

Si comparamos la forma en que se reportaban los ingresos y gastos de campaña en las elecciones celebradas en nuestro país en los años 90, con el detalle con el que registraron sus operaciones los partidos y candidatos en 2018, es claro que la democracia mexicana ha desarrollado no solo un sistema de partidos competitivo que ha avanzado drásticamente en la rendición de cuentas, sino que ha diseñado el mejor andamiaje institucional para



que, en materia de fiscalización, se cumpla con el principio constitucional de equidad en la competencia por los poderes públicos en las urnas.

Los resultados de la fiscalización de 2018 constituyen la primera experiencia en la que el modelo de fiscalización se aplica con plenitud: funcionaron todos los módulos del sistema; se aplicó el enfoque de inteligencia y la metodología de modelos de riesgo; se generó una red de sinergias con las instituciones bancarias, hacendarias y fiscales para obtener información útil y oportuna; la ciudadanía tuvo acceso a la evolución diaria de ingresos y gastos de cada candidato durante todas las campañas y en el novedoso módulo de transparencia las organizaciones de la sociedad civil y cualquier interesado pudo consultar los informes que recibe el Consejo General.

Con base en los documentos de fiscalización que conoció el Consejo General del INE, a mes y medio de la jornada electoral es posible saber que partidos, candidatas y candidatos utilizaron los 5 mil 334.7 millones de pesos de ingresos en las campañas de 2018, y que el 94% del dinero ejercido en las elecciones de 2018 provino del financiamiento público y sólo el 6% correspondió a recursos de particulares. Dicho de otra manera, el 94% del dinero utilizado para recrear la competencia democrática es plenamente rastreable y no tuvo mayor interés que asegurar el predominio del interés público en las campañas.

Entre los datos relevantes que se pueden desprender de este ejercicio fiscalizador, permítanme destacar cuatro aspectos:

1. En las contiendas federales partidos, candidatas y candidatos gastaron 2 mil 686.13 millones de pesos, y las sanciones aplicadas, que abarcaron a todos los partidos políticos, acumularon más de 907 millones de pesos;



2. El nuevo modelo de fiscalización cumplió con su propósito de incentivar la rendición de cuentas de partidos políticos y candidatos, ya que solamente 97 candidatos (1 federal y 96 locales) que representan el 0.5% de los más de 19 mil que compitieron, no presentaron sus informes de campaña;
3. La posibilidad de que el rebase a los topes de gastos de campaña derivara en la anulación de una contienda se convirtió en un poderoso estímulo para que partidos y contendientes ejerzan un mayor control de los recursos que reciben, ya que únicamente 56 candidatos (9 federales y 47 locales) rebasaron los topes de campaña;
4. Este efecto inhibitor explica que nadie de quienes compitieron por alguno de los poderes ejecutivos en disputa, ni por la presidencia de la República ni por alguna de las nueve gubernaturas, incluida la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, hayan rebasado los topes de gastos de campaña, como sucedía en elecciones anteriores.



Ciertamente, la evolución del sistema de partidos y del andamiaje de nuestro sistema electoral reflejan que el financiamiento público de la política es indispensable para la equidad de las contiendas y la transparencia de los recursos destinados a la competencia electoral. Pero que el dinero sea necesario en la competencia democrática, no significa que éste determine los triunfos en las urnas; mientras los electores tengan opciones en las boletas e instituciones que aseguren el respeto del voto libre, serán las campañas y la forma en que conecten las y los candidatos con la ciudadanía lo que determine los triunfos electorales, y no el dinero.

La elección del 1 de julio de 2018 ha cambiado algunos paradigmas, por ejemplo, suponer que mayor dinero implica mayores triunfos y, en cambio, ha subrayado la

importancia de las campañas y la capacidad de partidos y contendientes para articular demandas y proponer medidas adecuadas a las inquietudes de las y los votantes. Por ello, si queremos garantizar que las elecciones se financien con dinero legal y absolutamente rastreable es necesario evaluar con una perspectiva histórica la importancia del pluralismo político y de sus prerrogativas, la forma de determinar los topes de gastos y evitar que las reducciones del financiamiento público obliguen a que la competencia electoral grave sobre los intereses del dinero de particulares, y no sobre el interés público.

29 EFADE Difunde



62

La experiencia de 2018 muestra que el dinero invertido puede no ser determinante en los resultados si se cumplen con tres condiciones: 1) si la competencia es imparcial y equitativa; 2) si se cuenta con las instituciones para hacer valer el voto y 3) si la ciudadanía puede informarse y es consciente de que puede votar libremente, sin temer por su integridad física ni por represalias políticas o económicas posteriores.

Los resultados anteriores ratifican que las elecciones de 2018 demostraron ser un ancla de estabilidad política, la mejor plataforma para la gobernabilidad del país, y que la civilidad política que hemos observado ha permitido que, paso a paso, se vaya dejando la etapa de la confrontación electoral para abrir todos los espacios en la vida pública y privada así como en medios tradicionales, digitales y redes sociales a la construcción de un futuro incluyente y más democrático que es responsabilidad de todas y todos.

BALANCE DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL
2017-2018 CONCURRENTENTE CON
30 ELECCIONES LOCALES

**Parámetros para hacer un balance del
proceso electoral**

Mtro. Reyes Rodríguez Mondragón¹²

1. Introducción

El proceso electoral que culminó el 1 de julio de 2018 fue el más complejo de la historia reciente del país pues implicó la elección de las y los titulares de la Presidencia, la Cámara de Diputados, el Senado, ocho gubernaturas, una jefatura de gobierno, 27 legislaturas y más de mil 500 cargos municipales en 24 estados. A la par de esta complejidad, el marco normativo que rigió el proceso electoral requirió la aplicación de nuevas reglas y la regulación de nuevas figuras.

Plantearse la pregunta de cuál es el balance del proceso a escasos meses de haber culminado es una tarea que, reconociendo la dificultad, puede abordarse a partir de diversos parámetros. Un primer parámetro puede ser el analizar el nivel de litigiosidad del proceso, frente a la de

12. Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



procesos federales anteriores.¹³ Otro parámetro puede ser analizarlo novedoso en este proceso, tanto en relación con las nuevas reglas como con las nuevas figuras. Para ello, en este texto propongo primero mostrar algunos datos sobre la litigiosidad de este proceso, y segundo, hacer un análisis acerca de las controversias y criterios que surgieron respecto de nuevas reglas centrándome en tres temas: la fiscalización, el modelo de comunicación política y la paridad.

2. Primer parámetro: litigiosidad

El periodo con mayor número de casos resueltos es el de 2011-2012 con 19 mil 296. Para dicho lapso hubo un crecimiento del 504.8 % en relación con el lapso de 2005-2006,¹⁴ mientras que en el lapso actual¹⁵ hubo una disminución del 34.35 % respecto al lapso de 2011-2012.¹⁶ Los resultados de la elección presidencial se impugnan mediante juicios de inconformidad. En 2006 la Sala Superior conoció de 376 de esos juicios, en 2012 de 520 y en 2018, de 294.

Estos datos muestran que el número de impugnaciones disminuyó respecto de 2012. ¿Qué puede explicar la variación? Pudiera suponerse que la diferencia en el número de asuntos se debe a la gran diferencia entre el ganador de la elección presidencial y sus competidores, sin embargo, eso sólo explicaría la disminución del número de impugnaciones respecto de la elección presidencial.

13.- Datos consultados en los Informes de Labores de los periodos respectivos.

14.-En el periodo del 25 de agosto de 2005 al 30 de septiembre de 2006, el TEPJF resolvió 3,190 asuntos.

15.- En el periodo del 1 de septiembre de 2017 al 19 de agosto de 2018, el TEPJF resolvió 12, 667 asuntos.

16.- En el periodo del 1 de noviembre de 2011 al 31 de octubre de 2012, el TEPJF atendió 19, 296 asuntos.



No obstante, faltaría analizar el número de juicios que no tienen relación directa con las impugnaciones de la elección presidencial. Los tipos de juicios más relevantes son el juicio ciudadano (JDC), el juicio de revisión constitucional electoral (JRC), el recurso del procedimiento especial sancionador (REP),¹⁷ el recurso de apelación (RAP) y el recurso de reconsideración (REC). Para efectos comparativos, vale observar las variaciones en los tres juicios más importantes: en el periodo de 2005-2006, se resolvieron 2,084 JDC, en el proceso de 2011-2012 se resolvieron 15,925, y en el proceso 2017-2018, la Sala Superior resolvió 7,388 juicios. Respecto de los JRC, en el proceso de 2005-2006 se resolvieron 486; en el proceso de 2011-2012, se atendieron 998, y en el último proceso se resolvieron 830. Los RAP en el proceso 2005-2006 implicó resolver 99 asuntos; en el proceso 2011-2012, se resolvieron 857, y finalmente, en este proceso se resolvieron 600.



Qué explica estas diferencias en la litigiosidad y en el tipo de juicio más recurrido, merece un análisis e investigación en sí misma. En particular llama la atención que el nivel de complejidad del proceso por la cantidad y diversidad de cargos de elección popular, no se refleja en el nivel de litigiosidad. Las variaciones de cada proceso están influenciadas por reglas que pueden cambiar, además, el contexto varía pues existen nuevas circunstancias que crean o desvanecen conflictos. En el siguiente apartado se profundiza en tres temas que se consideran relevantes para hacer un balance del proceso.

17.- El REP surgió a partir de una reforma de 2014, por lo tanto, este tipo de proceso sólo se registró para el proceso electoral 2017-2018.

3. Segundo parámetro: controversias y criterios

a. Criterios de fiscalización: nuevas obligaciones a cargo de los partidos y del INE

La reforma constitucional electoral del año 2014 modificó el modelo de fiscalización para partidos políticos y candidatos. Señaló que la fiscalización debe ser oportuna y que, tanto a nivel local como federal, está a cargo del Consejo General del INE a través de los órganos técnicos dependientes del mismo. Asimismo, reiteró la inoponibilidad del secreto bancario, fiduciario y fiscal. De forma novedosa, introdujo dos causales de nulidad de la elección relacionadas con el dinero: **i)** por rebase de topes y **ii)** por recepción o uso de recursos de procedencia ilícita.

Para que este nuevo sistema de nulidades fuera eficaz, se crearon nuevas obligaciones y formas operativas de rendir cuentas sobre los gastos por parte de los partidos políticos y candidatos. Igualmente, las reformas implicaron nuevos procedimientos de revisión por parte del INE. En gran medida, estas nuevas obligaciones y procesos requirieron la revisión de la Sala Superior.

Por ejemplo, la Sala Superior confirmó que el nuevo sistema de fiscalización en línea implica que los partidos deben reportar los gastos en tiempo real de forma simultánea a la celebración de las campañas, pues se trata de que se cumplan los mandatos constitucionales de manera idónea y eficaz.¹⁸ Por su parte, el Consejo General está obligado a contar con la totalidad de la información del gasto de campaña, por lo que debe resolver de forma conjunta las quejas e informes a fin de contar oportunamente con la determinación del rebase de tope.¹⁹

18.- SUP-RAP-21-2015, resuelto el 25 de febrero de 2015, en el que se reconoció que el sistema constitucional estaba orientado a un Sistema de Contabilidad en Línea que permita cumplir los mandatos constitucionales de forma idónea y eficaz. En el recurso de apelación se ordenó al INE diera continuidad a las acciones realizadas para alcanzar la implementación del sistema en línea en el PEL 2014-2015.

19.- SUP-RAP-0277/2015, resuelto el 7 de agosto de 2015, en el que se ordenó resolver las quejas relacionadas con el supuesto rebase de topes y revocó los dictámenes y resoluciones de campaña. Lo anterior, a fin de garantizar el principio de acceso a la impartición de justicia completa. En ese mismo sentido, la Sala Superior determinó que el Consejo General debe resolver las quejas en un tiempo razonable que permita el agotamiento de los medios de impugnación previo a la declaratoria de validez de la elección SUP-RAP-221/2017, resuelto el 16 de agosto de 2017.



Dentro de ese contexto normativo, la actual integración de la Sala Superior ha resuelto y sentado diversos criterios que tuvieron impacto en los procesos electorales en curso.

Uno de los criterios relevantes es la matriz de precios. La Sala Superior determinó que, ante la omisión del reporte de gastos por parte de un partido o candidato, la autoridad debe calcular el monto de lo gastado aplicando el valor más alto de la matriz de precios, la cual deberá contener precios objetivos, comparables y homogéneos.²⁰ El criterio busca incentivar que los contendientes reporten de manera oportuna los gastos que tienen durante la campaña y que éstos se computen adecuada e indirectamente, al aplicar el valor más alto, al momento de penalizarlos por no reportar los gastos.



Otro criterio relevante fue el relativo a incorporar²¹ como gastos de campaña aquellos vinculados necesariamente con el proceso electoral,²² tales como: i) las encuestas de salida y sondeos de opinión realizados o aportados al partido el día de la jornada, además, en caso de que el partido político dé a conocer aquellos realizados por un tercero, se le contabilizará dicho gasto a su campaña, ii) gastos en representantes generales y de casilla.²³

Finalmente, otro criterio fue el relativo a la propaganda electoral mediante tarjetas. La Sala definió que esta propaganda, en principio, está permitida. Sin embargo, el gasto en cualquier tipo de material (puesto que el legislador no distinguió entre trípticos, tarjetas u otros) en el cual se ofrezcan dádivas²⁴ debe

20.- *Idem*.

21.- Artículos 199, párrafo 4, inciso f) y 216 bis, párrafo 5.

22.- Al respecto, recogió el criterio adoptado por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, en los que el Tribunal invalidó preceptos que consideraban gastos ordinarios a los relacionados con actividades intermitentes por el proceso electoral. Sobre ello, dispuso que debe atenderse al marco de referencia de las actividades ordinarias permanentes.

SUP-RAP-623/2017 y acumulados, resuelto el 27 de diciembre de 2017.

23.- SUP-RAP-623/2017 y acumulados, resuelto el 27 de diciembre de 2017.

24.- En términos del artículo 209, numeral 5 de la LEGIPE.

considerarse un gasto prohibido y computarse a los gastos de campaña.²⁵ Por ello, en algunos casos en los que hubo la sospecha sobre posibles conductas clientelares, se instruyó a las autoridades electorales a que realizaran una investigación exhaustiva vinculada con la mecánica de entrega de esa propaganda.²⁶

b. Criterios y precedentes sobre libertad de expresión

Uno de los medios de impugnación más recurrentes en este proceso fue los recursos especiales sancionadores (700). En gran medida, estos asuntos implicaron impugnaciones en las que se alegaba posibles violaciones a: los fines de los espacios de radio y televisión; el honor y la reputación de algún actor político; la imparcialidad y neutralidad que deben regir el actuar de servidores públicos, y los tiempos para realizar precampaña y campaña, como fin para garantizar la equidad en la contienda. A manera de ejemplo, presentaré precedentes sobre la calumnia en el contexto electoral, la línea jurisprudencial de la promoción expresa para votar a favor o en contra de un candidato o partido político (*express advocacy*) y la definición del margen de actuación de los servidores públicos en contextos proselitistas.

- Calumnia electoral

El concepto de calumnia en el contexto electoral se traduce en la imputación de hechos falsos o delitos con impacto en un proceso electoral. En ese sentido, la Suprema Corte ha sustentado que la calumnia tiene como elementos: a) la imputación de hechos o delitos falsos, y b) a sabiendas o teniendo conocimiento de que el hecho imputado es falso.²⁷

25.- SUP-RAP-623/2017 y acumulados (27 de diciembre de 2017).

26.-S UP-JE-20/2018 resuelto el 6 de junio de 2018.

27.- Véase por ejemplo la Tesis Aislada 216875 cuyo rubro es: "CALUMNIAS, DELITO DE. (LEGISLACION DEL ESTADO DE SONORA)", publicada en el Tomo XI del Semanario Judicial de la Federación, en marzo de 1993.



Por ejemplo, en un asunto, la Sala Superior se enfrentó a la pregunta de si los mensajes que establecen la posibilidad de asociar a un candidato a la Presidencia de la República con sucesos violentos se pueden considerar como calumniosos. La Sala Superior decidió, dentro de un estudio preliminar y posteriormente en un análisis de fondo, que en el promocional no había una relación directa entre los actos de violencia presentados y el candidato;²⁸ además, no había una imputación de un hecho o de un delito cuya responsabilidad fuera del candidato. El promocional, decidió la Sala Superior, era un ejercicio de libertad de expresión que contenía una fuerte crítica y era parte del debate público, propio de los regímenes democráticos.



En esas decisiones, la Sala Superior destacó que, en el contexto de los procesos electorales, particularmente las campañas, debe protegerse la libertad de expresión y el derecho a la información del electorado pues el ejercicio eficaz de estas libertades y derechos tienen un papel esencial para propiciar la libre circulación del discurso y debate político, lo cual da pie a la formación de la opinión pública. A su vez, debe protegerse la pluralidad del debate público.

- Promoción expresa para votar a favor o en contra de un candidato o partido político (*express advocacy*)

Para garantizar una mayor libertad de expresión sin comprometer la equidad en la contienda, la Sala Superior estableció que únicamente debe ser sancionado quien utilice expresiones como: “vota por”, “elige a”, “apoya a”, “emite tu voto por”, “[X] a [tal cargo]”, “vota en contra de”, “rechaza a”, o cualquier otra expresión que, sin lugar a dudas, llame a votar a favor o en contra de

28.- La decisión preliminar o sobre medidas cautelares fue SUP-REP-114/2018 resuelto el 2 de mayo de 2018; y, la decisión sobre el fondo del asunto fue SUP-REP-179/2018 resuelto el 6 de junio de 2018.

alguna alternativa política-electoral durante un periodo restringido. Esta postura recoge el criterio de la promoción expresa para votar a favor o en contra de un candidato o partido político (*express advocacy*).²⁹

Esta postura busca maximizar el debate público puesto que limita únicamente los llamados o rechazos expresos al voto que pueden incidir en la equidad de la contienda y, a su vez, acota la discrecionalidad en torno a lo que se puede o no decir en la propaganda electoral. Al aplicar este criterio, se interviene poco en la libre configuración del debate y se refuerza la práctica de difundir todo tipo de expresiones sugerentes, subliminales, e, incluso, cercanas a lo prohibido. Por lo tanto, al restringir únicamente aquellos llamados manifiestos al voto, ya sea a favor o en contra de un tercero, se genera una mayor certeza y predictibilidad para los distintos contendientes.³⁰

El criterio de la promoción expresa para votar a favor o en contra de un candidato o partido político se ha aplicado a actos anticipados de campaña, de precampaña o intercampaña en donde se sanciona un posicionamiento anticipado y que pueda implicar una ventaja indebida. Sin embargo, vale la pena preguntarse si podrá aplicarse a otros problemas vinculados con el modelo de comunicación política, por ejemplo, para identificar si determinado mensaje constituye propaganda electoral y,

29.- Estos criterios formaron la jurisprudencia 4/2018 de título "ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL", misma que es un criterio obligatorio desde el 14 de febrero de 2018.

30.- Por ejemplo, en un caso que se dio en el actual proceso electoral 2018 en el cual el INE negó suspender la difusión de promocionales de radio y televisión en los que aparecía el precandidato único de un partido. El partido denunciante se inconformó alegando que al tener un precandidato único no debería utilizar su prerrogativa de tiempos de radio y TV, pues al exponer su imagen y persona, la difusión de esos spots equivalía a una promoción anticipada de campaña. La Sala Superior aplicó el criterio de la promoción expresa para votar a favor o en contra de un candidato o partido político y confirmó que los spots debían difundirse porque para verificar una irregularidad era necesario analizar el contenido del mensaje y en éste no había un llamado al voto ni las otras expresiones prohibidas. Además, estimó que el hecho de que exista un precandidato único en el proceso de selección interno de un partido político no restringe su acceso a la prerrogativa de tiempos de radio y televisión. SUP-REP-159/2017 resuelto el 20 de diciembre de 2017.



por ende, actualiza otras infracciones como la compra y la adquisición indebida de tiempos de televisión. La ventaja de este criterio es que prescinde del análisis de los posibles efectos que cierto mensaje pudiera tener o el contexto en el que se da, pues se centra en analizar el contenido del mensaje y, en concreto, verificar si la persona hizo un llamado al voto expreso.³¹

- Imparcialidad y neutralidad de servidores públicos

Como se adelantó, siempre que se trate de la libre expresión de ideas y opiniones en el marco de un proceso electoral se encuentra subyacente una posible violación a la equidad en la contienda, tal como ocurre en los casos que involucran las manifestaciones emitidas por un funcionario público o su participación en algún evento, que puedan implicar una falta a los deberes de imparcialidad y neutralidad.



La tensión entre la libre expresión y los deberes de imparcialidad y neutralidad de los servidores públicos se ilustra en los siguientes casos recientes. La tendencia jurisprudencial anterior consistía en prohibir que servidores públicos hicieran manifestaciones o acudieran a eventos proselitistas durante horas y días hábiles.³² Sin embargo, recientemente la limitación a la circulación de ideas y a la expresión de quienes ejercen una función pública se analiza tomando en cuenta la naturaleza de las atribuciones que éstos tienen, de su capacidad de decisión, disponibilidad de recursos, de su jerarquía, así como del contexto de las manifestaciones y del riesgo de poder coaccionar de alguna forma al personal a su cargo y/o al electorado.

Por ejemplo, tratándose de la función legislativa, la Sala Superior ha dicho que el hecho de que su asistencia haya

31.- Esta discusión se refleja en el asunto SUP-REP-643/2018 resuelto el 25 de julio de 2018.

32.- Roselia Bustillo Marín y Karolina Monika Gilas, Líneas jurisprudenciales en materia electoral, Ed. Tirant lo Blanch, México, 2014.

ocurrido en un día hábil no supone un ejercicio indebido de la función pública equiparable al uso indebido de recursos públicos, ya que la naturaleza de su función le exige estar en contacto constante con su partido.³³ Además, no existió una justificación para restringir las manifestaciones que realizaron, pues no se identificaron pronunciamientos en los que se condicionara el ejercicio de sus funciones representativas a cierto actuar ciudadano ni se advierte sistematicidad o fraude a la ley que permitieran sostener que hubo un uso indebido de recursos públicos que coaccionara la voluntad del personal que tienen a su cargo.

En contraste, la Sala Superior ha considerado que los titulares del poder ejecutivo, ya sea municipal, local o federal sí cuentan con funciones de ejecución y que pueden disponer de forma directa de recursos humanos, financieros y materiales. Esto, aunado a la posición notoria de su encargo, tienen mayor posibilidad de influir en la ciudadanía, así como en la libertad de sufragio.³⁴

c. Criterios sobre paridad

El principio de paridad de género busca lograr una sociedad más incluyente e igualitaria, por lo tanto, este principio no nada más favorece a las mujeres, sino a toda la sociedad.

En este sentido, México ha ido incorporando medidas que promueven mayores condiciones de igualdad en la integración de órganos de elección popular. La materialización de estos esfuerzos se visibiliza en el mandato constitucional de cumplir con el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales, incorporado mediante la reforma de 2014, el cual tiene como objetivo garantizar a ambos géneros, de manera efectiva, el acceso al ejercicio del poder público en condiciones de igualdad.

33.- Véase, por ejemplo, SUP-JE-17/2018 resuelto el 16 de mayo de 2018.

34.- Véase SUP-JRC-13/2018, resuelto el 22 de marzo de 2018 y SUP-REP-163/2018, resuelto el 3 de agosto de 2018.



Ahora bien, los avances legislativos y jurisprudenciales que hicieron eficaces las medidas afirmativas y posteriormente la paridad se han reflejado en una mayor participación de las mujeres, predominantemente en el ámbito legislativo y federal. Haber incorporado las cuotas y la paridad en la normativa electoral y constitucional fue de importancia crítica para posibilitar que las mujeres accedieran a los cargos de toma de decisión.³⁵ Esto puede ilustrarse con los cambios en las integraciones legislativas, por ejemplo, posterior a la reforma constitucional de 2014 que incorporó el principio de paridad a la Constitución, el número de diputadas federales creció de 116 a 199, de 2007 a 2015.³⁶



En términos de los criterios nuevos de la Sala Superior que abonaron a impulsar una mayor participación de las mujeres en la vida pública, vale destacar dos. El primero se enfocó en la vida interna de los partidos políticos.

En este primer asunto la Sala Superior analizó si el principio de paridad es aplicable a los cargos de dirigencia partidista y no sólo a los cargos de elección popular.³⁷ Los magistrados decidieron que sí aplica por lo cual instruyeron a un partido político nacional (PT) para que elabore las reglas que garanticen la participación de las mujeres para acceder a cargos de dirección partidista. Una de las razones principales fue la necesidad de garantizar las condiciones para una efectiva participación de las mujeres en las actividades políticas, tanto al interior como fuera de los partidos. Este precedente reconoce que las cúpulas partidistas, predominantemente lideradas por hombres, constituyen los techos principales que obstaculizan –o bien- facilitan el avance de las mujeres en las estructuras de poder.³⁸

35.- Mala N. Htun, "Mujeres y poder político en Latinoamérica", en *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*, Internacional Institute for Democracy and Electoral, 2002.

36.- Datos consultados en: datos.gob.mx el 8 de mayo de 2017.

37.- S UP-JDC-369/2017 y acumulados, resuelto el 22 de junio de 2017.

38.- Mala N. Htun, op cit; Jacqueline Peschard. "El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general", *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* [www.idea.int/publications], 2002

El segundo asunto se centra en la postulación para diputaciones federales y senadurías, acordada por el INE como nuevas medidas afirmativas y validadas por la Sala Superior.³⁹ Las medidas consistieron en que, tratándose de las postulaciones por mayoría relativa para el Senado, los partidos y coaliciones deberán registrar en cada estado la primera fórmula de mujeres y la segunda, de hombres (paridad vertical); y en la mitad de estado se deberán registrar en primer lugar fórmulas integradas por mujeres, y en la otra mitad, fórmulas integradas por hombres en primer lugar (paridad horizontal). Para las postulaciones por representación proporcional para diputaciones, los partidos y coaliciones deberán registrar dos de las cinco listas encabezadas por personas del mismo género. Para senadurías, las listas nacionales de candidaturas deberán estar encabezadas por una fórmula de mujeres.

29 EFADE Difunde



74

Es factible sostener que los criterios establecidos en ambos casos, uno centrado al interior de los partidos y el otro enfocado en las postulaciones de los partidos, jugaron un papel importante en la nueva configuración del Congreso federal. Ello, al tomar en cuenta que tanto el Congreso, con 51 % de hombres y 49 % de mujeres, como el Senado, 50.8 % de hombres y 49.2 % de mujeres, estarán conformados paritariamente.⁴⁰

4. Conclusiones

Los criterios que propician que los partidos reporten los gastos de manera oportuna y completa, y que la autoridad fiscalizadora conduzca las investigaciones y procedimientos de forma completa y oportuna, abonaron a que en esta elección hubiera certeza de que los contendientes presidenciales no rebasaron los topes de campaña, lo que le dio validez e integridad al resultado de la elección, así como al proceso en su conjunto.

39.- SUP-RAP-726/2017 y acumulados resuelto el 14 de diciembre de 2017.

40.- Datos obtenidos de la página del INE: www.ine.org.mx

Por su parte, las decisiones de la Sala Superior muestran el propósito claro que propicia mayor circulación de ideas en contextos electorales y restringir la libertad de expresión sólo en casos en los que principios como la equidad en la contienda o la imparcialidad y neutralidad puedan estar en riesgo. Esto busca garantizar que el electorado ejerza su voto de manera libre e informada, con acceso a un debate robusto y desinhibido.

Las decisiones analizadas en materia de paridad son relevantes desde dos perspectivas. La primera incide en la dinámica ordinaria de los partidos en la que debe permear la obligación de incorporar a más mujeres en espacios de toma de decisiones. A su vez, el incentivo de formar cuadros para postular candidatos, ya sean hombres o mujeres, es indiscutible frente a la obligación de postulaciones, en virtud de las medidas acordadas por el INE y validadas por la Sala Superior.



Una última conclusión es que la Sala Superior del TEPJF no fue protagonista en este proceso, pues la litigiosidad fue baja en función de la cantidad y diversidad de los puestos que se eligieron el primero de julio. Uno de los aspectos que determinó el actuar del Tribunal fue la amplia ventaja de Andrés Manuel López Obrador como ganador, ya que definió el número de impugnaciones presidenciales que el Tribunal recibió, así como la fecha en que se declaró la validez presidencial. En concreto, López Obrador ganó con una ventaja de 30.92 puntos porcentuales respecto a su rival más cercano.⁴¹

Otro aspecto a considerar del proceso es que la jornada ocurrió en un contexto de desencanto hacia las instituciones y una baja considerable de confianza en la democracia como sistema de gobierno.⁴² La insatisfacción con la democracia también se traslada a insatisfacción

41.- Véase: Cómputos distritales del INE.

42.- Véase: Cómputos distritales del INE.

y desconfianza hacia el gobierno ante su incapacidad de solucionar las dificultades para los segmentos más vulnerables de la población. La desconfianza hacia los partidos políticos es particularmente preocupante ya que son una pieza clave para el funcionamiento sano de una democracia consolidada.

Un balance final del proceso nos obliga a reflexionar acerca del significado del voto del 1 de julio y de la ventaja inalcanzable del ganador, a la luz de estos datos. Un posible significado es que constituyó una llamada para recuperar la confianza en la democracia como régimen de gobierno, para fortalecer el sistema de partidos políticos y las instituciones públicas, pero también un voto contra las desigualdades sociales que urge a poner atención en el resultado de las políticas públicas que inciden directamente en el desencanto con la democracia.



BALANCE DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL
2017-2018 CONCURRENTENTE CON
30 ELECCIONES LOCALES

El Sistema Electoral Puesto a Prueba

Lic. Javier Santiago Castillo⁴³

Las elecciones concurrentes del pasado 1 de julio de 2018, han marcado un antes y un después en la historia electoral del País. Por primera vez se puso a prueba, en una elección presidencial, el sistema electoral centralizado aprobado en 2014. De ahí la importancia de reflexionar la experiencia con el fin de encontrar las ventanas de oportunidad hacia el futuro.

El balance sobre la trascendencia del sistema electoral puede realizarse desde diversas perspectivas. Este ensayo está enfocado a analizar, con brevedad, la relevancia sistémica del sistema electoral federalizado, el cumplimiento de objetivos de la reforma electoral de 2014, la aplicación de dicha reforma y el desempeño institucional de quienes organizan las elecciones, la coyuntura política en la que se desarrollaron las elecciones y, necesariamente, el rumbo a seguir en el diseño de un modelo que contribuya a la estabilidad política.

43.- Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y candidato a Doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Profesor investigador Titular "C" de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapalapa. Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral (2014-2017). Consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal, 1999-2006.

I. El pasado que construyó el futuro

El sistema electoral heredado de la Constitución Gaditana de 1812 fue en extremo descentralizado. Los ayuntamientos eran las autoridades responsables de atender todo lo concerniente a la organización de las elecciones. Lo cual es cabalmente comprensible por las características de las estructuras políticas, la implantación temprana en un ámbito territorialmente restringido del sufragio, las condiciones geográficas y de comunicaciones del país.

Ese modelo, en lo esencial, sobrevivió el turbulento siglo XIX y los agitados tiempos de la posrevolución, porque fue funcional al nuevo equilibrio político, caracterizado por una gran dispersión de polos de poder de distintas dimensiones, de carácter regional o local.

En materia electoral, la Constitución de 1917 y la ley electoral de 1918 mantuvieron intacto lo relacionado a la organización de las elecciones federales. Finalmente, en 1946 se promulgó la Ley Electoral Federal, la cual creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. En consecuencia, la organización de las elecciones federales pasó a ser una función del Poder Ejecutivo. La Comisión quedó presidida por el propio secretario de Gobernación. Este modelo fue replicado en las entidades federativas. Lo cual es parte del fenómeno de consolidación del Estado posrevolucionario, que fue acompañado con el fortalecimiento del presidencialismo, de los gobernadores y la estructuración del sistema del partido hegemónico.

El modelo del Sistema Electoral Federalizado para la organización de las elecciones transitó por los pasillos del régimen autoritario y fue riel del andamiaje institucional electoral sobre el cual se deslizó la transición a la democracia electoral y, todavía más, sobrevivió a la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal y a la existencia



de muchos gobiernos divididos en las entidades federativas. Sin lugar a duda podemos afirmar que este modelo fue cabalmente funcional a la transformación pacífica del sistema político.

II. Objetivos de la reforma

Las reformas electorales realizadas durante la etapa de la liberalización, de 1977 a 1994, y las del período democratizador, de 1996 a 2007-2008 respondieron a disfuncionalidades sistémicas. Buscaron atender reclamos políticos para mejorar la funcionalidad del sistema electoral como un lubricante que facilitara la estabilidad política. Así sucedió desde 1977 con la apertura la pluralidad partidaria por medio del registro condicionado al resultado de las elecciones, hasta la de 2007-2008, con la modificación del modelo de comunicación política.



La reforma electoral de 2014 se procesó bajo otra lógica política. La atmósfera se vio enrarecida por el dolor de la derrota del Partido Acción Nacional (PAN) en la elección presidencial de 2012. Ese partido hizo responsables a gobernadores priístas de operar en favor del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El PAN no presentó inconformidad alguna, en la elección presidencial de 2006, cuando varios gobernadores del PRI operaron a favor de su candidato presidencial. A lo anterior hay que agregar la visión centralista del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y, de la necesidad del PRI de los votos de ambos partidos, para lograr la aprobación de las reformas estructurales plasmadas en el Pacto por México.

Ahora bien, esta última reforma ofreció como un objetivo fundamental disminuir los costos de las elecciones. Sin embargo, dicha promesa resultó “un canto de sirenas”. Es verdad que se disminuyó el financiamiento para el gasto de campaña, no obstante, los partidos se otorgaron un financiamiento extra de alrededor de mil 600 millones de pesos vía el incremento del financiamiento local.

Otro factor que incrementó el costo electoral fue que, el diseño organizacional del naciente Instituto Nacional Electoral (INE) cambió al incrementarse sus atribuciones. Sólo mencionaré como ejemplo de lo anterior, que el incremento del número de consejeros del INE de 9 a 11 no respondió a una razón administrativa, pero sí a una lógica de distribución de posiciones cuatro propuestas realizadas por el PRI, tres por el PAN, tres por el PRD y el presidente de consenso.

Aunado a lo anterior, los costos de los institutos electorales locales se incrementaron debido a la homologación del número de consejeros, a siete por entidad y a la implantación del Servicio Profesional Electoral Nacional. Además, con el argumento de elevar la calidad de las elecciones, el INE elevó los costos de los comicios locales, pues llegó al extremo de definir el calibre de urnas y mamparas. Como puede verse el diseño organizacional y la visión centralista desde el INE contribuyeron de manera natural a la tendencia de aumento del costo de las elecciones.

Según información oficial, el costo de las elecciones federales en 2018 fue de 28 mil 225 millones de pesos. El gasto se distribuyó de la siguiente manera: INE 17 mil 426.4 millones de pesos; TEPJF 3 mil 893.2 millones de pesos; y los partidos políticos, 6 mil 702.9 millones de pesos, esto sin contemplar los gastos de los candidatos independientes. Hace falta incluir el cálculo sobre la inversión realizada en las entidades federativas en la organización de sus elecciones.

Las elecciones de 2012 tuvieron un costo total de 22 mil 928.2 millones de pesos. El gasto del INE fue de 13 mil 311. 9 millones pesos; del TEPJF, 3 mil 32.8 millones de pesos; y los partidos políticos por 6 mil 583.5 millones de pesos. Se puede deducir que los gastos de operación del INE se incrementaron derivado del aumento de atribuciones.



Por otro lado, un segundo objetivo fue el de alejar la influencia de los gobernadores de la política electoral, tampoco se logró. Los mecanismos de intervención fueron diversos, pusieron en práctica el cortejo político, afortunadamente, creo, son escasos los casos de consejeros locales que cayeron en la tentación; apretaron a los institutos electorales locales limitando y proporcionando por goteo el presupuesto, aún en año de proceso electoral. El caso emblemático fue el del estado de Morelos, en que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió que el gobierno del estado estaba obligado a entregar las ministraciones aprobadas al Instituto Electoral del Estado.



Por otro lado, algunos gobernadores promovieron la modificación de las leyes electorales para mermar atribuciones a los consejos o a los presidentes incómodos y en algún caso extremo llegaron a estipular que el Secretario Ejecutivo del Instituto sería nombrado por el Congreso Local.

III. Aplicación de la reforma y balance institucional

La implementación de la reforma electoral se dio en las elecciones concurrentes de 2015 y las locales de 2016 y 2017, pero las dimensiones de las elecciones de 2018 presentaron realidades inéditas en las que afloraron fortalezas e inconsistencias que contribuyeron a modificar equilibrios políticos nacional y regionales y, a la inequidad en la competencia electoral. Las elecciones federales en concurrencia con 30 de las entidades federativas y el número de cargos a elegir, sólo proporcionan un ángulo de la complejidad de la organización de las elecciones de 2018, en total 3 mil 847: un presidente, 128 senadores, 500 diputados federales, nueve gobernadores, 2 mil 226 ayuntamientos y 983 diputados locales.

La mayor fortaleza de las instituciones electorales a nivel nacional y local fue la capacidad operativa el elevado compromiso de funcionarios, tanto los permanentes como los temporales. Por otro lado, el sistema electoral dio la impresión de ser funcional debido a que la diferencia, en la elección presidencial, entre el ganador y el segundo lugar, fue muy amplia. Lo cual hizo indiscutible el triunfo de Andrés Manuel López Obrador y alejó la posibilidad de un conflicto poselectoral.

Ahora bien, desde la perspectiva legal fueron diversos los factores que hicieron compleja la operación en la organización de las elecciones: **Primero.** La concentración de los calendarios electorales incrementó la complejidad en la organización de las elecciones y acotó el rejuego político local y la ola de la votación nacional arrastró a la local. Los promotores de la reforma electoral cerraron los oídos a las advertencias de ese riesgo. Pensaron, y pensaron mal, que la unificación de los calendarios los beneficiaría. **Segundo.** La autonomía constitucional otorgada a los institutos electorales locales quedó como una quimera. Tal realidad se constata en primer lugar, por el nombramiento de los consejeros electorales Tal decisión salió de su ámbito político natural, para concentrarse en los once miembros del Consejo General del INE. Lo que rompió los equilibrios políticos locales y el nacional. **Tercero.** El traslado de atribuciones esenciales de los institutos locales al INE, por ejemplo: la instalación de casillas, la capacitación, la geografía electoral, la fiscalización, la facultad de atracción otorgada al INE, que lo menos que se puede decir es que ha sido utilizada con liberalidad, y la actitud sumisa de diversos Consejos de las entidades federativas ha mermado su capacidad operativa. **Cuarto.** La situación anterior ha derivado en una sobrerregulación jurídica originada en la atribución de atracción otorgada al Consejo General del INE.



En el desarrollo de las campañas se dieron elementos que contribuyeron a la inequidad en la competencia y en el campo de la operación logística aspectos que repercutieron en la organización. Los más relevantes fueron:

Primero. En el pasado las “precampañas” no tenían una relevancia significativa para la competencia electoral, pero al paso del tiempo fueron aprovechadas por distintos partidos para posicionarse mejor con vistas a las campañas electorales. Es así como se convirtieron en un territorio de nadie, sin reglas claras.

Las experiencias de dos elecciones presidenciales, 2006 y 2012, indujo a que los partidos buscarán regular esta etapa que, de manera natural proporcionaba ventaja al candidato del partido que tuviera la titularidad del poder ejecutivo, ya fuera federal o local. Pero los arreglos partidarios dieron como resultado una regulación de las precampañas como un anticipo de las campañas. A la par, se disminuyeron los tiempos de campaña.

El total de *spot* para los partidos políticos fue de 37.8 millones desde el inicio de las precampañas hasta el 27 de junio distribuidos de la siguiente forma: precampañas 11 millones, intercampañas 6.5 y campañas 6.2. En cambio, los candidatos independientes para cualquiera de los cargos en disputa tuvieron que repartirse 690 mil 642 promocionales. Lo que da muestra con toda claridad la inequidad que existe en la propaganda por radio y TV.

En su momento sostuvimos que otorgar tiempos del Estado en radio y televisión para los precandidatos no era correcto, porque, independientemente del método de la selección de sus candidatos, era y es una actividad interna de los partidos. Para contribuir a atemperar la spotización se puede ampliar, razonablemente, el tiempo de la realización de las campañas sin volver al esquema de los tiempos de la caravana triunfal, lo cual es viable.



Segundo. La estructura del INE se vio saturada por la carga de trabajo en capacitación y la instalación de casillas. Los Consejos Distritales del INE se hicieron cargo de dicha capacitación, del reclutamiento y evaluación del personal que estuvo a cargo y pagado por los institutos locales y, por tanto, asumieron las responsabilidades laborales de un personal que ellos no evaluaron, ni capacitaron.

Tercero. La casilla única mostró su fragilidad, pues prolongó los cómputos más allá del cualquier optimismo. En algunas entidades los funcionarios tuvieron que hacerse cargo del cómputo y llenado de actas de hasta seis elecciones. Lo cual prolongó el tiempo del cómputo más allá del utilizado en elecciones anteriores. La casilla única se convirtió en un embudo. El conteo rápido y la amplia ventaja del ganador se convirtieron en tablas de salvación y contuvieron cualquier posibilidad de que la irritación se convirtiera en conflicto político.

Cuarto. Los cómputos distritales federales y locales consumieron varios días, debido a los recuentos (en las elecciones federales alrededor del 75 por ciento de los paquetes de cada una de las elecciones). Incluso, me atrevo a decir que un gran porcentaje de esos paquetes que fueron recontados, tuvieron como detalle el mal llenado de las actas, dada la complejidad derivada del número de combinaciones posibles para votar y el acuerdo del INE y la resolución del tribunal electoral sobre las características para considerar si un voto era válido o nulo. En lo local el caso de Puebla es emblemático, pues se cuestionó el tardío inicio del PREP y un lento avance, lo cual provino de la lentitud del cómputo en las casillas.

Como hemos visto las deficiencias en la operación organizacional aparecieron a flor de tierra durante y al final de la jornada electoral. Prueba de ello es el retraso en la instalación de las casillas, y la gran cantidad de incidentes que se reportaban a la apertura de las mismas.



IV. La Coyuntura

Los ejes sobre los cuales de deslizó la coyuntura fueron las definiciones dispares, en tiempo y forma, de los partidos políticos para la selección de sus candidatos presidenciales, la presencia de aspirantes a ser candidatos independientes, la conformación de tres coaliciones y la rispidez de la contienda.

Desde la perspectiva política más general no podemos dejar de señalar el bajo índice de aprobación de la Presidencia y el clima antipriista creado, sobre todo, por los casos de corrupción de varios exgobernadores. Tampoco podemos dejar de lado la violencia política que se dio durante las campañas electorales en contra de exfuncionarios y candidatos municipales.



Lo grave es que, actualmente, las organizaciones delictivas, también están interesadas en incidir de otra manera en la política. En el pasado era un secreto a voces la colusión no sólo de algunos gobiernos municipales sino también de los gobiernos estatales inmiscuidos en contubernios con la delincuencia. Debido a la acusación o detención de algunos exgobernadores, a los que, cada día les salen más elementos a luz que los inculpa.

Esto, sale a flote, dado que en el proceso electoral de este año se han visto quebrantadas algunas reglas no escritas; en el pasado, no muy lejano, se atendía al hecho de no atentar contra la vida de funcionarios gubernamentales. Hoy se puede concluir que esa regla está en franco deterioro y está rompiéndose por lo más delgado de los hilos institucionales, ya que, se actuó para colocar o quitar funcionarios públicos o candidatos (de acuerdo al contexto electoral) para que quienes estén en el poder les permita realizar actividades ilícitas.

La colusión, de años, de autoridades gubernamentales y organizaciones delictivas incide en la pérdida de gobernabilidad, es decir, estas actividades desvían el propósito de un buen gobierno que, en una situación ideal garantice el orden (la paz) y la estabilidad para que la sociedad se desarrolle con el mínimo de cambios drásticos o súbitos que desestabilicen su desarrollo.

En cambio, la ingobernabilidad sugiere desperfectos en el orden gubernamental que afectan la tranquilidad y el desarrollo de las comunidades, además de que causa inestabilidad en el sistema político como tal. La ingobernabilidad en el contexto electoral que atravesó el país se observa en la lucha violenta por el poder, sin importar las consecuencias que ésta tenga en la sociedad. Además, se pone al descubierto la ineficacia política de las instituciones, al demostrar la incompetencia en acción del gobierno; y se suma, la impunidad, en el que se deja de lado el Estado de Derecho. Ante esta situación cada quien debe hacer lo que le corresponde.

En la disputa por el poder saber ganar y saber perder, es sustancial, pues radica en ello la reconciliación nacional y la proyección adecuada del Plan Nacional de Desarrollo, con la finalidad de poder implementar un buen gobierno. A lo que y con base en la experiencia reciente, se pueden resaltar dos situaciones relevantes para la democracia y el cambio en el país: la primera es, la civilidad mostrada por los contendientes ante el veredicto de las urnas, en torno a la declaración de los perdedores, al reconocer la derrota, que, sin duda, influyó en el humor social.

La contundente diferencia en la elección presidencial entre el ganador, Andrés Manuel López Obrador, bajo la coalición “Juntos haremos historia”, con un porcentaje del 53%; y el segundo lugar, logrado por Ricardo Anaya del Partido Acción Nacional (“Por Mexico al frente”), con un 22% de la votación total; y bajo una importante participación de un poco más del 63% del electorado.



El candidato José Antonio Meade de la coalición “Todos por México” reconoció el papel de las instituciones, aseveró que confiaba en la democracia y expresó que las tendencias no le favorecían. Por su parte, Ricardo Anaya también expresó su creencia en la democracia indicó su reconocimiento a la victoria de Obrador y le ofreció su apoyo en las causas que le sean comunes. Las palabras de ambos fueron ecuánimes, reconocieron el papel de la democracia y por ende la actuación de la autoridad electoral.

Incluso, a diferencia de otras elecciones no se observaron cuestionamientos importantes para el árbitro de la contienda, el INE, por ende, la hipótesis del fraude quedó desechada. En este sentido, el presidente electo ha desplegado una serie de encuentros con los más diversos sectores sociales, económicos y políticos con el fin de materializar la reconciliación que pregonó durante su campaña. La forma de aceptar el triunfo también era importante. Hasta ahora no se vislumbran actos de venganza o ajuste de cuentas, muestra de ello son sus reuniones con el presidente Peña Nieto y con el Consejo Coordinador Empresarial (CCE). Lo que lleva a suponer que está dedicando sus esfuerzos a tranquilizar a los sectores que no están de acuerdo con sus propuestas.

Este actuar mesurado de los contendientes está permitiendo una transición sin fricciones, por lo menos en lo que respecta a la élite política. Resalta el hecho de que se ha quedado atrás la confrontación y que se opta por la civilidad, la serenidad y la buena voluntad al transitar de un gobierno a otro de forma pacífica.

Otro aspecto relevante fue la estrategia seguida por Morena de postular candidatos de ese partido a los cargos legislativos, federales y locales, bajo las siglas de los partidos del Trabajo y Encuentro Social, lo que le permitió obtener la mayoría calificada en las cámaras del Congreso



de la Unión y la mayoría en casi todos los congresos locales. El resultado es la reestructuración de los equilibrios de las fuerzas políticas en el país.

V. El rumbo

Una de las virtudes esenciales de la democracia es la distribución del poder. En el ámbito de la organización de las elecciones este principio fue vulnerado por la reforma de 2014. Además, es evidente que las características del sistema electoral incidieron en el nuevo equilibrio de fuerzas políticas, debido a la concentración de las elecciones, federales y locales, en una misma fecha. Es necesario enmendar esa deficiencia. La nueva reforma electoral de largo aliento debe buscar equilibrar el poder en los ámbitos de la institucionalidad electoral y en los equilibrios políticos en el país.

En tanto que la reforma de 2014, con la experiencia de dos elecciones federales concurrentes, ha mostrado, con prontitud, fragilidades y en algunos aspectos poca funcionalidad, que pueden convertirse en un riesgo sistémico en comicios futuros. Al no contribuir a canalizar las energías conflictivas por los canales institucionales de la disputa electoral. Además de las inconsistencias estructurales del modelo; parte de la deficiencia está en aquellos pequeños detalles técnicos, que al volverlos operacionales complican el desarrollo de toda una elección. La mirada debe ser taladradora, sin contemplaciones, sobre lo que ha demostrado ser eficaz y aquello que simplemente no es funcional, en este tema crucial para la estabilidad política del país.

El rumbo del nuevo modelo electoral debe estar enfocado en cuatro objetivos:

1. **Descentralización de atribuciones.** La visión centralizadora se encuentra en el ADN de amplios



sectores de la clase política. Existen quienes continúan acariciando la idea de desaparecer los institutos electorales locales. De suceder eso el INE tendría que hacerse cargo de las elecciones y los procedimientos de participación ciudadana en todos los estados de la República.

El primer inconveniente ante una decisión de ese tipo es que el INE tendría que incrementar el número de su personal de manera significativa y modificar su estructura organizacional. En las condiciones actuales la institución electoral nacional no tiene capacidad ni humana ni técnica para hacerse cargo de las tareas de organizar las elecciones federales y los treinta y dos procesos electorales locales, sin contar el gran número de mecanismos de participación ciudadana que existen en cada una de las entidades.



Sin demeritar el enorme trabajo de cada órgano desconcentrado del INE, el exceso de atribuciones impide una adecuada operación de cada una de las actividades encomendadas. Este tipo de prácticas trastoca, por un lado, las funciones del Instituto y, por otro, atenta contra la muy defendida autonomía constitucional de los institutos locales.

2. Autonomía de institutos electorales locales.

El reto entonces es, reconocer el papel que los organismos locales desempeñaran en las elecciones futuras. Para ello no es suficiente el reconocimiento normativo de su autonomía constitucional, es indispensable que se materialice en la devolución de atribuciones, o al menos en la delegación por parte del INE. Esas atribuciones son: La distritación, la documentación electoral, la capacitación, la instalación de las casillas y la fiscalización de los gastos ordinarios y de campaña de los partidos

y a nivel local. Por otra parte, también es necesario que los calendarios electorales sean decididos localmente y no impuestos desde una visión centralista,

3. La disminución de los costos de las elecciones.

El barroquismo prevaleciente en la organización de las elecciones es resultado de la desconfianza de los actores políticos. Esperemos que tras esta segunda alternancia esa percepción se transforme y se puedan iniciar procesos de simplificación y de automatización de los comicios. Para disminuir los costos de las elecciones se deben atender diversas aristas: a). Revisar el modelo de financiamiento a los partidos políticos. No se trata únicamente de disminuirlo sino de revisar las obligaciones que tienen e implican un costo financiero e incrementar el monto del financiamiento privado al cual pueden recaudar. b). Revisar la sobreregulación jurídica que existe en la organización de los comicios, con el fin de eliminar los candados que existen sobre otros candados producto de la desconfianza. c). Avanzar en la automatización del sufragio. Algunos consejeros del INE “descubrieron” que las urnas electrónicas pueden agilizar el proceso de votación. Éstas en el ámbito electoral local tienen, al menos, tres lustros de existir; en algunas entidades se logró que la votación emitida en ellas fuera vinculante. La reforma centralizadora de 2014 echó por la borda esos avances. Durante los tres primeros años de vida del INE se hicieron oídos sordos a la propuesta de impulsar la creación de un prototipo de urna electrónica que tomara en cuenta las virtudes de las existentes en las entidades federativas y en el propio INE. Esto es un aspecto particular de un problema más amplio. Al interior del INE estuvo ausente el análisis estratégico sobre el modelo del sistema electoral. Será tardío, pero todavía es tiempo de enmendar esa deficiencia.



- 4. La despresurización política sobre el Instituto Nacional Electoral (INE).** Los aspectos mencionados son un caldo de cultivo para la creación de tensiones y presiones sobre el organismo electoral nacional. Considerando, que el INE es una pieza clave del sistema electoral y éste, a su vez, es un engranaje sustancial del entramado institucional sin el cual la democracia no puede existir, es indispensable que tenga la capacidad de operar bajo condiciones de alta competitividad de los partidos. El sistema electoral además de funcionar, debe ser funcional al sistema político.



Un sistema es funcional cuando es capaz de rendir en condiciones de normalidad o bajo una presión intensa. El modelo creado en 2014 funcionó en estas elecciones porque la distancia entre el ganador y sus competidores fue relevante. Si la competencia por la Presidencia hubiera sido cerrada el sistema hubiera entrado en crisis.

Reducir el problema de la funcionalidad del sistema electoral a la obligada centralización en una sola institución, a la disminución del financiamiento público a los partidos políticos, a los salarios de los consejeros del INE o al número de asesores que laboran con ellos sería de un simplismo conspicuo.

Nos encontramos ante una situación política inédita desde que el partido hegemónico empezó a dejar de serlo en 1997, cuando perdió la mayoría en la Cámara de Diputados Hoy, es una sola fuerza partidaria la que puede realizar reformas constitucionales. Ante esta realidad es indispensable transitar de la visión de poder, a la visión de Estado.

BALANCE DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL
2017-2018 CONCURRENTENTE CON
30 ELECCIONES LOCALES

**Evaluación de las candidaturas
independientes en la contienda
presidencial de 2018**

Dr. Víctor Alarcón Olguín⁴⁴

El texto se remite a ofrecer un balance general del desempeño de las candidaturas independientes dentro del proceso electoral federal 2018 para el cargo de Presidente de la República. Al efecto se revisan las etapas de registro inicial de aspirantes, los problemas derivados de dicho proceso para las autoridades electorales y se ubica el desempeño general de las dos candidaturas que fueron aceptadas (Margarita Zavala y Jaime Rodríguez), hasta llegar al resultado final y la valoración de su utilidad o no para el propio proceso democrático. De esta manera, se trazan escenarios que permitan ubicar su permanencia y mejoramiento en cada una de las etapas de su desarrollo.



44.- Politólogo. Profesor-Investigador Titular "C". Departamento de Sociología. UAM-Iztapalapa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Consideraciones iniciales

La pretensión de este trabajo es la de ponderar las lecciones y perspectivas que se derivan para el sistema electoral mexicano a partir del proceso de validación, inclusión y participación dentro de la boleta presidencial de 2018, de dos candidaturas independientes, si bien como se constató durante la campaña respectiva, una (Margarita Zavala) decidió retirarse de manera posterior a la realización del primer debate entre aspirantes, ya en pleno desarrollo de la campaña hacia las elecciones del 1 de julio, no sin generar suspicacias entre la opinión pública con respecto a la existencia o no de autenticidad y autonomía en el origen de la misma, situación de la cual también estuvo empañada la segunda opción, la del gobernador de Nuevo León (quien tuvo que solicitar licencia al cargo para poder competir), Jaime Heliodoro Rodríguez, “El Bronco”, sobre quien se derivaron acusaciones graves relativas a la presencia de esquemas ilícitos en la obtención de los recursos que recibió y aplicó tanto en la fase de captación de firmas para obtener su registro como candidato, así como en el desarrollo de la campaña presidencial propiamente dicha.

Consecuentemente, una de las vertientes que se desea explorar aquí es la orientación que esta experiencia aporta en el contexto de las llamadas “malas prácticas” electorales y su impacto para la obtención de procesos electorales con integridad y calidad. A partir de la literatura existente, puede decirse que lo observado de manera particular con estos dos casos (y en general con las reglas aplicadas por el conjunto de las autoridades), muestran importantes lagunas normativas y que derivaron en la aplicación de criterios interpretativos que no fueron ni suficientes ni eficaces para evitar las críticas y cuestionamientos surgidos a lo largo del proceso electoral.

De esta manera, la premisa general de este ejercicio parte de la consideración de que la carencia de

mecanismos de coordinación institucional entre el INE, el TEPJF y la FEPADE son una fuente de vulnerabilidad importante que fue aprovechada primero por varios de los aspirantes independientes para obtener sus registros con acciones que no pudieron ser castigadas de manera ejemplar, dadas las imprevisiones e incluso la permisividad mostrada por varias de las propias autoridades (tanto en el INE como en el TEPJF, como lo fue en particular con la Sala Regional Especializada) para atender las quejas interpuestas en contra de dichos aspirantes y así evitar un conjunto de acciones que obligaron al propio INE a tener que ajustar sus propios procesos de captura y posterior validación de los apoyos ciudadanos, así como para acreditar los esquemas de financiamiento detectados entre los/las aspirantes independientes.



Como es de sobra conocido, en la boleta electoral para presidente de la República estuvieron incluidos dos candidatos: en primer término, estuvo la participación inconclusa de Margarita Esther Zavala Gómez del Campo, quien fuera avalada por el INE en sus sesiones del 23 de marzo de 2018 al considerar que inicialmente había cumplido con los requisitos de apoyo superior al 1% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal vigente y el requisito de presencia estatal en por lo menos 17 entidades federativas, si bien hubo elementos polémicos con respecto a las discrepancias dentro de su informe de gastos de campaña que sólo merecieron la aplicación de multas económicas por dichas omisiones por parte del INE, en términos de la apertura de un Proceso Especial Sancionador ante el TEPJF y dar vista ante la FEPADE para revisar potenciales anomalías en la obtención de sus apoyos.

La situación en los hechos hacía que su registro se encontrara condicionado y que pudiera ser revocado de encontrarse elementos adicionales de inhabilitación e invalidación del resultado electoral en caso de ganar los comicios, en tanto se acreditara un nivel

de responsabilidad grave y directa en la obtención de dichos apoyos. Un hecho importante es que a dicha candidata el INE descontó de su registro una cantidad significativa de sus apoyos originalmente recabados (45%), precisamente por encontrarlos inconsistentes con el listado nominal, aunque se le dejó competir en función de que los apoyos lícitos que restaban fueron suficientes para acreditar su inclusión en la boleta.

En el segundo caso que se tuvo a la vista -como lo fue el de Jaime Rodríguez- éste originalmente había derivado en una propuesta de cancelación de su registro por parte del INE, bajo la argumentación de que se habían detectado un número significativo de simulaciones e inconsistencias en la captación de sus registros de apoyo. Ante la negativa inicial para darle su registro, éste se inconformó y su caso tuvo que ser examinado por la Sala Superior del TEPJF, quien se pronunció al respecto mediante sentencia emitida el 9 de abril de 2018 a favor suyo, considerando que si bien el aspirante (una vez revisada la procedencia de sus apoyos) había quedado a 1.92% por debajo del total requerido al sólo reconocérsele 849 mil 937 apoyos, era “muy probable” que en un ejercicio de revisión puntual, dicho candidato acreditaría dicho porcentaje faltante, por lo que someter a dicho candidato a un ejercicio adicional ante el INE era entonces un elemento que perjudicaría sus condiciones de participación equitativa en la contienda, si bien ello no inhibía los elementos de valoración de irregularidades financieras y de los mecanismos de recolección de firmas que el INE había encontrado en forma similar a los detectados en la campaña de Margarita Zavala y que ello implicaría en su caso, determinar las sanciones correspondientes en materia administrativa y dar igual vista a la FEPADE para que procediera a realizar las investigaciones relativas a este aspecto de su participación electoral.

Es importante destacar que el TEPJF en su sentencia SUP-JDC-0186-2018 y su acumulado SUP-JDC-201-2018⁴⁵, determinó darle el registro a Jaime Rodríguez,

45. Consultable en la siguiente liga: http://www.te.gob.mx/información_jurisdiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0186-2018.pdf



justo a partir de considerar que se había violentado el debido proceso en el análisis de su caso, en tanto que si bien el INE asumía que había incerteza en su proceso de validación de firmas, se vulneró el derecho de audiencia del interesado en la medida que una vez establecido el dictamen final con base a una segunda revisión de firmas (un mecanismo que no se había definido inicialmente por parte la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, instancia encargada de supervisar desde el INE dicho proceso), éste no fue suficiente ni idóneo para preservar ni la certeza del procedimiento y por ende las garantías del interesado, por lo que se decidió por permitir la inclusión de dicho aspirante, aunque sin entrar de lleno al tema de ubicar si se había cumplido o no cabalmente con la cobertura y número de apoyos ciudadanos. Dicho en términos llanos y simples: se adoptó un criterio permisivo y presuncional de que el candidato cumpliría con los requisitos.



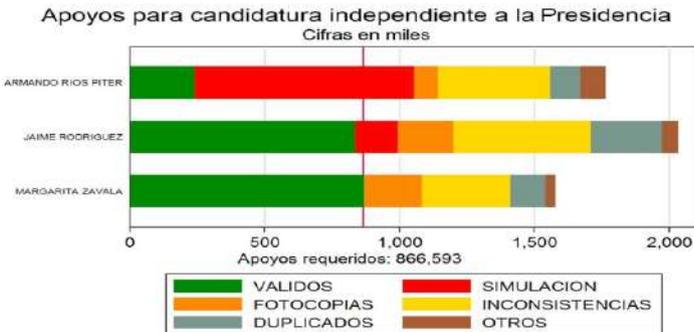
Lo anterior, sin duda, es un elemento de crítica que se les puede señalar respetuosamente a la mayoría de los magistrados que decidieron apoyar dicha decisión y criterio, aunque también es cierto que las inconsistencias y cambios de criterios, clasificación de causales e incluso en el uso de la plataforma del software empleado por parte del INE dieron pauta para generar críticas generalizadas por la mayoría de las/los 48 aspirantes que lograron cubrir los requerimientos iniciales de registro planteados por el INE para participar en la etapa inicial del proceso previa a la campaña presidencial propiamente dicha.

Por considerarlo de interés y porque justo nos servirá para reforzar nuestro aserto con respecto a cuestionar el criterio empleado por el TEPJF, vale la pena incluir aquí la situación que se tuvo en torno al caso concreto del aspirante Armando Ríos Piter, quien se había perfilado como un tercer actor que había cubierto los requisitos de firmas y presencia estatal en los reportes parciales, pero sobre quien se dio una invalidación mucho más amplia que la emprendida con los otros dos aspirantes por parte del

INE. Bajo las mismas premisas de impugnación, el fallo dado por el Tribunal a los juicios que fueron promovidos por éste (SUP-JDC-0161-2018 y su acumulado SUP-JDC-192-2018, y que fueron emitidos igual que los de Jaime Rodríguez con fecha del 9 de abril de 2018) no le beneficiaron en forma similar, dado que si bien se acreditó la falta de aplicación del derecho de audiencia como ocurrió con el caso de “El Bronco”, a dicho aspirante sólo se le concedió que el INE le restituyera un derecho de audiencia y revisión por un lapso de 10 días hábiles (y no de cinco como se marcaba en los lineamientos originales de verificación de firmas), y que al término de dicho plazo, el INE emitiera un nuevo resolutivo que definiera si el aspirante lograba o no acreditar el umbral de firmas y la dispersión estatal solicitadas. El Tribunal argumentó que no le ofrecía un trato similar a Ríos Piter debido a que la cantidad de firmas anuladas era notoriamente mayor y ello implicaba que se procediera así al ejercicio de revisión.⁴⁶



Gráfico 1



Elaborado por Javier Aparicio con base en Reporte INE 16 marzo 2018.

<https://publiceconomics.files.wordpress.com/2018/03/apoyosfake.png>

Inconforme con la decisión, Ríos Piter emprendió entonces una estrategia mediática a través de redes sociales, dejando pasar de hecho un par de días del

46.- Consultable en la siguiente liga: http://www.te.gob.mx/información_jurisdiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0161-2018.pdf

plazo asignado, presentándose en las oficinas del INE y ante la sorpresa de los funcionarios, éste logró ponerlos en problemas al evidenciar que no había las condiciones de personal ni equipos para proceder a una revisión tan exhaustiva como la que se pretendía realizar a partir del dictamen emitido por el TEPJF.

Sin embargo, en lugar de proceder al mantenimiento de su proceso de revisión, Ríos Piter decidió al día siguiente de dicha diligencia (21 de abril de 2018) declinar de manera expresa al anunciar su incorporación a la campaña del candidato presidencial de la coalición PRI-PVEM-PANAL, José Antonio Meade, aunque ello no anuló las acciones emprendidas por el INE en el establecimiento de las sanciones correspondientes a las irregularidades financieras detectadas en su campaña y dar igualmente vista a la FEPADE en lo relativo a establecer si había o no alguna conducta delictiva en el proceso de obtención de dichas firmas de apoyo.

FEPADE Difunde



99

Al ver este punto en su conjunto, las implicaciones y consecuencias para el desarrollo de la contienda presidencial nos permite emitir al menos dos importantes consideraciones desde el horizonte legal y político: primero, revisar los factores contextuales que se aportaron para entender al proceso de registro y recolección de firmas; y en segundo lugar definir los alcances potenciales de las decisiones adoptadas para valorar su impacto en el proceso electoral, así como ubicar de qué manera tendrá que revisarse en términos de potenciales reformas el alcance de este tipo de candidaturas de cara a posteriores procesos. De esta manera, vale la pena evaluar el desarrollo de este proceso en las páginas subsecuentes a partir de los factores retrospectivos y prospectivos.

Las malas prácticas detectadas.

Sin entrar en demasiadas consideraciones históricas, resulta sustancial destacar que los procesos de construcción

de las candidaturas independientes se hallan rodeados de condiciones de tipo legal y operativo que no hacen tan fácil lograr su obtención. Entre éstos cabe destacar los siguientes:

1. Se exigen niveles de conformación superiores a los requeridos a un partido político nacional (acreditar 1% de apoyos a nivel nacional contra el 0.26% del listado nominal de electores, si bien en ambos casos debe cubrirse un mínimo de 17 entidades, aunque los partidos también pueden hacerlo a través de los 300 distritos de mayoría).
2. Tener que conformar una entidad constitutiva (asociación civil) y darse de alta ante el SAT de la SHCP, además de poseer una cuenta bancaria, a efecto de que el aspirante pueda registrar sus movimientos de ingresos y egresos, cuestión sin duda pertinente para poder fiscalizar el debido uso de recursos y que incluye a los de carácter público que puede recibir una vez que haya obtenido su registro como candidato por parte del INE.
3. Deben generar el debido registro de documentos básicos tales como una plataforma electoral similar a la requerida a los aspirantes promovidos por los partidos políticos.

De primera instancia, estos elementos se pueden considerar suficientes en el marco de los procesos locales experimentados a lo largo y ancho del país desde el año 2013, y sobre todo a partir del antecedente que se tuvo con las primeras postulaciones de alcance federal que se tuvieron en 2015 para diputaciones al Congreso de la Unión y que dieron como resultado el triunfo concreto de Manuel J. Clouthier Carrillo en el estado de Sinaloa, así como de los triunfos acumulados en el ámbito de presidencias municipales y muy especialmente en la gubernatura del estado de Nuevo León, precisamente con Jaime Heliodoro Rodríguez, “El Bronco”.



Hasta antes del proceso electoral de 2018, el manejo de la documentación y acreditación de firmas se dio de manera “tradicional”, esto es, se debían llenar formatos de apoyo en papel y debían ser respaldados con el anexo de la copia de la credencial de elector. Bajo esta modalidad de procesamiento, en los hechos no hubo queja o crítica concreta de los aspirantes, si bien desde luego el manejo de importantes volúmenes de documentación en los consejos distritales hicieron valorar al INE si había condiciones de emprender un procedimiento más expedito y eficiente de cara a los comicios de 2018, mismos que sin duda serían mucho más complejos, tomando en cuenta no sólo la verificación de los comicios presidenciales, sino los que de manera concurrente se llevarían a cabo en las entidades del país a nivel local.



De ahí que como consecuencia de dicha experiencia, el Consejo General del INE decidiera que para el proceso presidencial de 2018 se utilizaría un modelo de aplicación tecnológica que permitiera capturar los apoyos para los aspirantes en tiempo real y a través del uso de una plataforma que fuera afín a los teléfonos móviles (smartphones), para permitirles capturar y remitir los registros que deberían ser captados por auxiliares registrados en esa misma plataforma.

Sin embargo, como se fue patentizando desde un inicio, dicha decisión tuvo objeciones asociadas con el carácter diferenciador que el uso y disponibilidad de este tipo de aparatos implicaba, ya que no era tan accesible para el conjunto de la población debido a que la plataforma demandaba teléfonos de última generación, y en tanto los/las aspirantes debían proveer o asumir que la ciudadanía estaría dispuesta a dedicar su tiempo y recursos a la captación de apoyos.

De esta manera, aquí comienza a observarse una limitación fáctica en materia de disponibilidad de recursos materiales y humanos, cuestión nada fácil de solventar en primera instancia, una evidencia importante es que candidatos/as con estructura y recursos estuvieron de

entrada con condiciones claramente diferenciadas, cuestión que sería incluso impugnada ante la instancia jurisdiccional, de la cual sólo se pudo obtener un régimen de excepción para que en los 283 municipios más marginados del país (localizados en 13 entidades con datos del CONEVAL e INEGI), bajo la premisa de que el acceso a internet era limitado u nulo, se pudieran presentar apoyos bajo el esquema “tradicional” respaldado en documentación en papel y fotocopias de la credencial de elector.

Con todo y dichas limitaciones, conviene destacar que hubo un registro final de 48 aspirantes (de un total original de 87), un número nada menor si se consideran los aspectos configurativos legales ya indicados. De hecho, 43 fueron los que finalmente se mantuvieron hasta el final del periodo de 120 días marcados por la ley (127 en los hechos debido a que se tuvieron que agregar 7 días derivados del sismo del 19 de septiembre de 2017).

De esta forma, el proceso se fue desarrollando con un esquema donde el INE fue registrando el avance diario de la captación de firmas por aspirante, el número de auxiliares activos e incluso el promedio de firmas recabadas por cada uno de ellos. Y se incluía además un recuadro donde se indicaba el número de firmas validadas (esto es, ya sin cuestionamiento en tanto estaban ya confrontadas con el listado nominal de electores a cargo del RNE). Y por otra parte se elaboraron reportes semanales de cumplimiento de los niveles de cobertura estatal de las firmas por aspirante. Con ello, se pueden establecer con bastante precisión la secuencia y ritmos de despliegue de apoyos con que fue disponiendo cada aspirante a lo largo del periodo legal establecido para recolectar las firmas.

A partir de estos elementos, la mayoría de los analistas que decidieron seguir este proceso pueden dar cuenta de los desempeños y crecimientos (a veces atípicos) que fueron dándose entre los aspirantes, mismos que comenzaron a ser



denunciados en los medios de comunicación (destacando sobremanera el desvío de recursos materiales y humanos observados en la campaña de “El Bronco”), así como el incremento exponencial de las firmas a favor de Armando Ríos Piter en las últimas semanas de recolección. Esta situación llevó incluso a la denuncia pública del aspirante y comunicador Pedro Ferriz de Con (la cual realizó el 13 de enero de 2018, en el sentido de que había un esquema de venta de los listados nominales de electores y que precisamente eso explicaba los crecimientos repentinos de algunos aspirantes, una situación que implicaría que el 19 de febrero de 2018, éste presentara un escrito al INE para que éste realizara una revisión exhaustiva a la captación de firmas y en su caso cancelar el proceso y dar a la FEPADE la vista correspondiente ante los vicios notorios.



De hecho, ante la omisión del INE por atender su queja, Ferriz de Con introdujo un recurso ante el TEPJF para pedir que se atendiera su petición por el INE, que originó la sentencia SUP-JDC-089-2018 (9 de marzo de 2018), que derivó en que el INE hiciera sólo una compulsas al 10% de las firmas captadas en el sistema⁴⁷, lo cual fue considerado como claramente insuficiente por Ferriz de Con, por lo que nuevamente recurrió al TEPJF para pedir de plano la nulidad del proceso, que dió base a la sentencia SUP-JDC-140/2018, con fecha del 29 de marzo de 2018, donde se dio respuesta definitiva en sentido negativo a su petición.⁴⁸

Con este tipo de acusaciones, al término del periodo de captación de firmas el INE finalmente indicó que haría una segunda validación de firmas (cuestión que desconcertó en los hechos, ya que se suponía que al

47.- El documento que ampara el ejercicio y que fue incluido en la sesión del CG del INE del 23 de marzo de 2018 se puede consultar en la siguiente liga: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95280/CGex201803-23-dp-unico-a2.pdf>

48.- La sentencia SUP-JDC-089-2018 se puede consultar en la siguiente liga: <http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/SUP-JDC-89-2018.pdf>

La sentencia SUP-JDC-140-2018 se puede consultar en la siguiente liga: <http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/SUP-JDC-140-2018.pdf>

darse la difusión inicial en los reportes diarios se suponía saldado ese aspecto, y con ello se derivó en la nulidad de números cuantiosos de firmas y a la vez el proceso de fiscalización de las campañas de los aspirantes dio como resultado que los estados financieros de los aspirantes sólo ameritaran la aplicación de multas, pese a que en algunos casos, los aspirantes tuvieron discrepancias importantes entre lo ingresado y lo gastado en las propias campañas. En su indagatoria, el INE señaló en el dictamen emitido el 23 de marzo de 2018 que “El Bronco” presentó 198 mil 633 fotocopias, y 157 mil 074 simulaciones; Armando Ríos Piter incluyó 88 mil 183 fotocopias y 811 mil 969 simulaciones, mientras que Margarita Zavala tuvo 212 mil 198 copias y 430 simulaciones.⁴⁹



Y por otra parte, también se pudieron constatar las condiciones poco apropiadas que los/las aspirantes tuvieron en lo relativo a presentar con total transparencia la fuente de sus ingresos y gastos electorales tanto en la etapa de precampaña, considerando aquí que los tres principales ya mencionados, y de manera posterior para los casos concretos de Margarita Zavala y “El Bronco” ya dentro de la campaña presidencial en forma, se detectaron acciones de esta naturaleza. En el primero de los casos, el Consejo General del INE determinó en su sesión del 23 de marzo de 2018, aplicar multas iniciales a Margarita Zavala y Armando Ríos Piter con 373 mil pesos a cada uno y a Jaime Rodríguez “El Bronco” con 253 mil pesos. En total, se auditaron a los 48 aspirantes, 25 fueron omisos, 17 entregaron su informe en tiempo y seis lo hicieron de manera extemporánea.⁵⁰

Cuadro 1

49.- El dictamen del INE se puede consultar en la siguiente liga: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95280/CGex201803-23-dp-unico.pdf>

50.- Margarita Zavala reportó inicialmente ingresos por 3.8 millones de pesos, pero gastó 13.2 millones; Jaime Rodríguez reportó 19.2 millones de ingresos y gastos por 19.19 millones; mientras que Armando Ríos Piter registró ingresos y gastos simétricos por 5.2 millones, conforme a los datos emitidos por la UTF del INE.

Sanciones determinadas por la UTF-INE con respecto a los informes de gastos presentados por los/las aspirantes a la candidatura presidencial por la vía independiente.

Aspirante	Multa
Gerardo Dueñas Bedolla	\$754.90
Alejandro Daniel Garza Montes de Oca	\$905.88
Mauricio Ávila Medina	\$2,415.68
Gabriel Salgado Aguilar	\$3,774.50
Jesús Alfonso Pérez García	\$5,057.83
Raúl Pérez Alonso	\$6,265.67
José Antonio Jaime Reynoso	\$11,927.42
Ángel Martínez Juárez	\$12,984.28
Ricardo Azuela Espinoza	\$19,627.40
Pedro Ferriz de Con	\$39,934.21
Eustacio Esteban Salinas Treviño	\$40,538.13
Edgar Ulises Portillo Figueroa	\$55,409.66
Luis Modesto Ponce de León Armenta	\$113,159.51
Dante Figueroa Galeana	\$146,073.15
Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	\$253,570.91
Armando Ríos Piter	\$377,450.00
Carlos Antonio Mimenza Novelo	\$377,450.00
Eduardo Santillán Carpinteiro	\$377,450.00
Margarita Ester Zavala Gómez del Campo	\$377,450.00
Total	\$2,222,199.13

Fuente: [https://centralectoral.ine.mx/2018/03/28/aprueba-ine-sanciones-por-2-2-millones-de-pesos-para-aspirantes candidaturas-independientes-la-presidencia-de-la-republica/](https://centralectoral.ine.mx/2018/03/28/aprueba-ine-sanciones-por-2-2-millones-de-pesos-para-aspirantes-candidaturas-independientes-la-presidencia-de-la-republica/)

En consecuencia, el resultado es que el INE no pudo ofrecer (a juicio de quien suscribe estas líneas) en sus dictámenes, criterios que fueran claramente consistentes con respecto a los procesos de seguimiento aplicados inicialmente, lo que entonces abrió la pauta para que los aspirantes no validados en primera instancia, recurrieran

al TEPJF a efecto de revertir el sentido de la negativa inicial a sus registros. Y esto en general no es un resultado óptimo en términos de la integridad y calidad asociadas con este proceso en específico, ni tampoco abona en la parte relativa al desempeño general de la contienda presidencial, dado que abre pauta a consideraciones de que las candidaturas terminaron por concederse al ser parte de negociaciones dadas en otros ámbitos, y no como consecuencia de la participación puntual de la ciudadanía.

A manera de conclusión

Lo observado en esta elección presidencial nos habla de que las candidaturas independientes se han quedado cortas con respecto a sus expectativas iniciales marcadas a partir de las reformas de 2012 y 2014. Si bien muestran un crecimiento lento y plausible en los espacios locales, su desempeño en el contexto federal debe ser revisado debido a las cuestiones técnicas que no fueron solventadas con éxito por el INE y que terminaron abriendo la puerta a decisiones e interpretaciones derivadas desde el ámbito jurisdiccional, lo que también deja pendientes de ser valorados en el contexto de las malas prácticas que deriven en la eventual acreditación de delitos electorales, y lo cual implica también ir hacia una revisión de estas situaciones en el marco de la legislación respectiva.

Esto lleva a proponer al menos algunas reformas aplicables en los procedimientos existentes, como lo serían:

- Pasar a un proceso de registro directo de firmas en línea con base en la información que ofrece el RNE, del cual pueda generar constancia simultánea del mismo tanto para el elector, el INE y los propios aspirantes que buscan su candidatura. No resulta admisible que el INE minimizara, como lo hizo en esta ocasión, la presencia de inconsistencias de muy diverso tipo, si se presupone que se tienen padrones y listados



depurados, y que estos no fueran funcionales para evitar la detección de simulaciones de registros en el marco del uso de la aplicación diseñada para el proceso.

- Establecer reglamentación y lineamientos más precisos que expliquen claramente cómo se ejecuta la validación de firmas y el proceso de fiscalización de recursos por parte del INE, y como se debería impedir la concesión de registro si se presentan violaciones en dichos procesos, o si se acredita la compra de firmas o el manejo indebido de los listados nominales.
- Revisar los mecanismos de investigación y catalogación de las conductas y multas que se encuentren asociadas con la comisión de conductas generados por los candidatos independientes tanto a partir de los mecanismos de queja, procedimientos sancionadores y las denuncias que se presenten por la vía administrativa ante el INE y de tipo penal ante la FEPADE, en términos de permitir una actuación más oportuna de la misma en el marco de sus atribuciones y partir de la tipificación de conductas en el marco de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.⁵¹
- Recomendar que cada candidato/a pueda generar información que pueda ser divulgada desde el propio INE mediante micro-sitios similares a los que por ley deben tener los partidos políticos.

29 FEPADE Difunde



107

51.- Tal y como quedó constatado en la fijación de los montos de las multas asignadas en primera instancia por la Sala Regional Especializada del TEPJF en su sesión del 4 de julio de 2018, a través de la sentencia SRE-PSC-203/2018 para castigar apenas con 3 mil 224 pesos a Margarita Zavala, 4 mil 030 pesos a Jaime Rodríguez Calderón y 4 mil 836 pesos a Armando Ríos Piter, por lo que derivó de que a partir de dos recursos de revisión del PES, números SUP-REP- 647 y 658-2018 presentado ante la Sala Superior por el Partido Encuentro Social, y que fue resuelto el 17 de julio de 2018, ésta se distanció de dicho criterio, por lo que determinó reclasificar la falta (obtención de firmas por medios indebidos) de "grave ordinaria" a "grave especial", a efecto entonces de que se lee reasignen dichos montos.

- Mejorar las condiciones de acceso a medios y recursos públicos para los candidatos independientes con respecto a los que disponen los partidos políticos, a efecto de que hayan condiciones más equitativas dentro de la contienda.
- El TEPJF también se debe orientar a generar una valoración exhaustiva de explicar los criterios diferenciados que aplicó en sus sentencias para los casos de Armando Ríos Piter y “El Bronco”, pese a encontrarse bajo supuestos de impugnación bastante similares.
- Valorar los criterios e implicaciones de las sentencias vinculadas con el financiamiento permisible en las campañas independientes que permitan compensar mediante fuentes privadas el costo total unitario de las mismas fijado por la autoridad electoral, tal y como fue ganado por Margarita Zavala para la campaña presidencial gracias a su apelación ante el TEPJF.⁵²
- Revisar las implicaciones que posee el retiro de un candidato independiente de la contienda, en términos de las afectaciones para la impresión de los materiales electorales y la contabilidad final de la elección, cuestiones que aparecieron precisamente con la declinación de Margarita Zavala.

52.- El INE estableció originalmente un financiamiento para candidaturas independientes bajo los acuerdos 281/2018 y 283/2018, los cuales se puede consultar en las siguientes ligas: El 281, en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95603/CGor201803-28-ap-15.pdf>. Por su parte el acuerdo 283 se puede consultar en el siguiente vínculo: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95600/CGex2urg201803-28-ap-1.pdf>. Pero de manera posterior, este acuerdo fue impugnado ante el TEPJF por Margarita Zavala y otros aspirantes a cargos federales y resuelta con la sentencia SUP-JDC-222-2018, bajo la idea de aprovechar precedentes que se dieron en los ámbitos locales en las elecciones de 2014 y 2015, que rompieron el criterio de topes de financiamiento público y privado, para permitir entonces que un candidato independiente pueda estar en equidad frente a los partidos políticos, pudiendo recabar recursos hasta por la misma cantidad del tope señalado de 429.6 millones de pesos, con la precisión de que ningún actor individual pueda dar más allá del 0.5%, esto es, 2 millones 245 mil pesos. La sentencia se puede consultar en la siguiente liga: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sentencias_salas_tepjf/documento/2018-04/SUP-JDC-222-2018.pdf



En suma, el futuro de las candidaturas independientes en el ámbito de las contiendas presidenciales indudablemente tendrá que someterse a la valoración propia que haga la ciudadanía en las urnas, pero resulta importante considerar que su desempeño adecuado es un factor sustancial que debe abonar para el desarrollo de una democracia político-electoral de mayor calidad en su conjunto.

Referencias

Se consultaron esencialmente los portales del Instituto Nacional Electoral (Sesiones de Consejo General <https://www.ine.mx/estructura-ine/consejo-general/sesiones-del-consejo-2018/> y Central Electoral: <https://centralectoral.ine.mx/>); y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sistema de Consulta de Sentencias, sección candidaturas independientes: <http://portales.te.gob.mx/candidaturasindependientes/sentencias?tid=All&page=1>)



BALANCE DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL
2017-2018 CONCURRENTENTE CON
30 ELECCIONES LOCALES

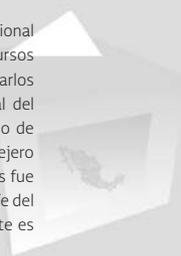
**Proceso Electoral Local 2017-2018 en
la Ciudad de México.
Elementos para el balance y
prospectiva**

Mtro. Mario Velázquez Miranda⁵³

A la fecha de entrega de este artículo, habrá pasado poco más de un mes de la jornada electoral. En pleno desarrollo de la etapa de calificación de la elección, la última del proceso electoral, poco a poco comienzan a hacerse públicos datos y ponderaciones en torno a lo ocurrido el pasado 1 de julio en materia de organización y desarrollo de los procedimientos electorales, apuntando buena parte de ellos hacia cambios que tendrán que instrumentarse en una nueva reforma político-electoral.

En la capital de la República, los resultados electorales han dado lugar a la primera alternancia en la titularidad del

53.- Licenciado en Derecho con mención honorífica por la UNAM, Maestro en Derecho Constitucional por la Universidad Marista de México, estudios de especialización en Administración de Recursos Materiales en el Instituto Nacional de Administración Pública, de posgrado en la Universidad Carlos III de Madrid, España. Se desempeñó como Secretario Administrativo en el Tribunal Electoral del Distrito Federal, en donde también ocupó los cargos de Coordinador de Ponencia y Secretario de Estudio y Cuenta. En el IEDF ocupó los cargos de Asesor del Secretario Ejecutivo y de Consejero Electoral, y el de Coordinador de Asesores de la Secretaría Ejecutiva. En la Cámara de Diputados fue Secretario Técnico de Comisión, y en el Senado de la República, Subdirector de Adquisiciones, Jefe del Departamento de Investigación y Análisis Documental, e Investigador Documental. Actualmente es Consejero Presidente del Instituto Electoral de la Ciudad de México.



Poder Ejecutivo local desde que este cargo se define por el voto ciudadano. A su vez, han permitido que, por primera vez en la historia, se eligieran a los y las integrantes de las alcaldías en las demarcaciones en lugar de las jefaturas delegacionales, conforme al nuevo marco jurídico local establecido en la Constitución de la Ciudad de México, conforme a la que también se reemplazó a la Asamblea Legislativa por el Congreso Local, en el que ahora 33 y no 40 de sus integrantes son electos por el principio de mayoría relativa, y 33 y no 26 por el de representación proporcional.

29 EFADE Difunde



112

En estos términos, existen elementos cuantitativos y cualitativos que permiten calificar el proceso electoral local como exitoso. A pesar de que las campañas electorales alcanzaron un grado de complejidad pocas veces experimentado en la entidad, principalmente a causa de las tensiones y descalificaciones entre algunos de los participantes, cuyas peores expresiones se dieron durante determinados actos de campaña, sobre todo al inicio del período respectivo, el involucramiento de la ciudadanía, la labor de denuncia de los medios de comunicación y las medidas disuasorias implementadas por la autoridad electoral local en coordinación con instancias estatales y nacionales permitió que el proceso se normalizara gradualmente, hasta arribar a una jornada electoral histórica, en la que se alcanzó la votación más alta en la historia de la Ciudad de México, al alcanzarse un 70.7% de la votación en la elección de Jefe de Gobierno, superando el 69.87% al que se llegó en el año 2000.

Lograr una transición de tales dimensiones de manera pacífica, más aún en un escenario mucho más enrarecido como es el que se dio en el resto del país a causa de los hechos de violencia que costaron la vida de más de 100 candidatos, es un hecho plausible. Sin embargo, no debe perderse de vista que uno de los principales rasgos de un régimen democrático, especialmente de esta Ciudad, es

que siempre será perfectible, lo que hace que desde este momento, las autoridades electorales, los especialistas y académicos, los representantes populares, los partidos y los candidatos, y en general, toda ciudadana o ciudadano interesado, compartan sus reflexiones en torno a aquellos mecanismos del proceso o aquellas malas prácticas que a su juicio no se enfrentan adecuadamente en la actualidad, a fin de enriquecer la reforma política electoral que, en congruencia con la naturaleza de la evolución de nuestro sistema político, habrá de darse en un futuro próximo.

La evolución moderna del régimen jurídico-electoral en nuestro país



Quien conozca mínimamente la historia de nuestro país, sabe que uno de sus patrones distintivos es lo que se ha conocido como el reformismo electoral, expresión con la que se alude a la adaptación cíclica del marco jurídico vigente para afinar algunos aspectos del proceso democrático de renovación de poderes públicos que, se estima, resultan ya insuficientes para garantizar que la democracia cumpla las expectativas que de ella tiene la sociedad en un momento determinado, teniendo presente que, conforme evolucione, será más lo que de ella se espere y, por consiguiente, resultará siempre indispensable ampliar sus alcances, partiendo del fenómeno más visible de todo régimen democrático, como lo son las elecciones periódicas.

Así ocurrió en 1977, fecha en la que podemos situar el nacimiento de la democracia mexicana moderna, por ser este el año en que se publicó la ley que dio paso a la celebración de elecciones que se encaminaban a ser verdaderamente competitivas y fue esencial para la constitución de un sistema de partidos mucho más plural y representativo, como fue la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que en buena parte respondió a una sociedad con nuevas aspiraciones

democráticas, que demandaba cambios que trajeran una mayor apertura al régimen e hicieran de las elecciones algo más que un formalismo cuyo único propósito era convalidar al candidato del partido hegemónico.

Mediante esta ley, atendiendo a los reclamos sociales, además de que se destrabó la cuestión de la inclusión de partidos políticos que hasta entonces, habían permanecido excluidos del sistema, se impulsó una representación más plural en el Congreso, al introducir un sistema mixto para la conformación del Congreso, al incrementar el número de integrantes de la Cámara de Diputados a 400, de los cuales, 300 continuarían siendo electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales, que era hasta entonces el único mecanismo de acceso, y 100 más serían designados por la vía de la representación proporcional.

A partir de entonces, la normalidad de nuestro sistema político ha sido que después de cada elección, se suscita un debate en la opinión pública en torno a aquellas áreas de oportunidad que el desarrollo de la elección en cuestión dejó al descubierto y a partir de las que pueden configurarse debilidades susceptibles de afectar la eficiencia de la autoridad electoral, la libertad de los votantes o la autenticidad de los votos, cuya conclusión suele derivar en reformas al marco legal que respondan a lo que se tuvo por insuficiencias en ese momento dado. En esta lógica y sólo por mencionar algunos casos a manera de ejemplo, podemos referir los siguientes:

- Después de las controvertidas elecciones de 1988 se introdujeron cambios en el marco normativo tendientes a fortalecer la autonomía de los órganos electorales ante el Ejecutivo, lo que dio paso a que con la publicación, en 1990, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se creara el Instituto Federal Electoral, encabezado aún por el Secretario de Gobernación, y por seis



Consejeros Magistrados, figura que fue sustituida por la de Consejeros Ciudadanos en una reforma posterior, en 1994, en la que también se crearon mecanismos de seguridad para robustecer la integridad del proceso en su conjunto, como la doble insaculación de los ciudadanos que fungirían como funcionarios electorales, la inclusión de un talón foliado a las boletas, las urnas transparentes, entre otras.

- En 1996, como consecuencia de los alegatos en torno al elevado gasto por parte de uno de los contendientes en las elecciones de 1994, se estableció un esquema con predominio del financiamiento público sobre los recursos de origen privado, que a su vez se reguló de manera más estricta, y se establecieron mecanismos para fortalecer la equidad de la contienda, lo que se logró al fijar topes de gastos máximos de campaña y puntualizar fuentes prohibidas de financiamiento, a la vez que se reforzó la autonomía e independencia de los órganos electorales, desvinculando por completo al Poder Ejecutivo del Instituto Federal Electoral e incorporando al entonces denominado Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación.
- En 2007, después de que uno de los temas más polémicos en la elección de 2006 fue la intervención de sujetos privados en contra de un candidato a través de spots televisivos, el tema central de esta nueva reconfiguración de las reglas electorales fue el cambio radical del régimen de administración de los tiempos del Estado en radio y televisión para fines electorales, concediéndola totalmente al IFE y prohibiendo, en consecuencia, a partidos políticos, candidatos y a cualquier persona física o moral la contratación de propaganda político electoral en medios electrónicos de comunicación, así como a los respectivos concesionarios vender espacios o publicidad a favor o en contra de un partido político o candidato.



- En 2014 y a raíz de una fuerte demanda de fortalecer la autonomía de los órganos estatales electorales e impulsar la homologación en cuanto al perfil de sus integrantes y la calidad de los procedimientos suscitada después de las elecciones de 2012, se articuló lo que se conocería como el Sistema Nacional Electoral, caracterizado por la existencia de un órgano de carácter nacional, el ahora denominado Instituto Nacional Electoral, con competencia total en los procesos electorales así como específica en ciertas materias en los locales, en coordinación con los ahora denominados Organismos Públicos Locales Electorales, cuyos integrantes de sus máximos órganos de dirección ahora serían designados por el Consejo General del INE, innovación que fue acompañada por la publicación de Leyes Generales en materia de Instituciones y Procedimientos Electorales, Partidos Políticos y Delitos Electorales.



Asimismo, y en relación con los reclamos en torno a dispendios en algunas campañas, se implementó un nuevo sistema de fiscalización para las elecciones locales y federales, se establecieron reglas de coordinación financiera entre el INE y las autoridades de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se introdujeron nuevas causales para declarar la nulidad de una elección y se impusieron restricciones respecto a los artículos utilitarios susceptibles de ser entregados a la ciudadanía de la campaña, restringiéndolos a elementos elaborados exclusivamente con materiales textiles.

Los aprendizajes del Proceso Electoral 2017-2018

Si bien la pasada jornada electoral del 1 de julio fue exitosa a nivel nacional, alcanzándose amplios niveles de participación en prácticamente todo el país, deja claro que tal y como ha ocurrido en los últimos 31 años, las

leyes electorales habrán de adaptarse ante los nuevos retos que derivan de cuestiones tan variables como comportamientos inéditos de los actores políticos en aras de obtener la ventaja en la competencia, o bien, las oportunidades que brinda la aplicación de nuevas tecnologías en el desarrollo de la contienda para obtener alguna ventaja y que, de hecho, se ha ido constituyendo como un riesgo para los procesos electorales no sólo en nuestro país, sino a nivel mundial, tal y como ocurre con muchos otros fenómenos políticos y sociales en el mundo globalizado en que vivimos esta era.

A lo anterior, debe agregarse que, si bien el Sistema Nacional Electoral nacido de la reforma política de 2014 había ya afrontado un proceso electoral, precisamente el 2014-2015, las conclusiones obtenidas del mismo siempre tuvieron un carácter parcial, en tanto que ya desde ese entonces se tenía la certeza de que no sería hasta el proceso de 2017-2018, cuyas dimensiones en cuanto al número de cargos a elegir a nivel estatal y federal presagiaban ya que su complejidad aumentaría exponencialmente, que se podría valorar en su justa dimensión la forma en que operarían realmente figuras novedosas como la casilla única, lo que hace imprescindible un análisis técnico de la forma en que operaron estas reglas a fin de hacer las adecuaciones que contribuyan a efficientar aquellos mecanismos que no hayan funcionado como se esperaba de ellos.

Así, es viable comenzar estas reflexiones señalando que en este último proceso electoral se confirmó una tendencia que se ha venido dando en las últimas elecciones: los intentos de poner en práctica operativos de manipulación de la votación en las casillas electorales el día de la jornada prácticamente han ido a la baja hasta ser prácticamente inexistentes, lo que no hace sino confirmar que los mecanismos de seguridad y certeza implementados en esta fase del proceso se han robustecido a tal grado



que los intentos de alteración se han trasladado a otros momentos de los comicios, como lo revela un vistazo a la propia ruta del reformismo electoral mexicano, que da cuenta de este hecho si se tiene en cuenta el traslado paulatino de las previsiones contra malas prácticas de la jornada electoral hacia fases anteriores del proceso.

Si se observan detenidamente los últimos cambios introducidos a los ordenamientos, es evidente que las precauciones que en la norma se han venido tomando ponen cada vez un mayor énfasis en establecer supuestos que prevengan y sancionen con mayor eficacia posibles irregularidades susceptibles de ser cometidas durante la etapa de preparación de la elección de lo que lo hacen en relación con intentos de manipulación cometidos en las casillas el día de la jornada electoral. Para ejemplificar esto, bien vale contrastar lo que establecía el artículo 223 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, respecto a la nulidad de una elección, con lo que al respecto señala la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral respecto a este tema.

En la primera, se establecía que solo se declararían la nulidad de una elección cuando los motivos de la nulidad de las casillas se dieran en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral uninominal y esto fuera determinante para el resultado de la votación, o bien, cuando hubiese existido violencia generalizada en un distrito electoral o se hubieran cometido violaciones sustanciales en la preparación y desarrollo de la elección y se demostrara que las mismas hubiesen sido determinantes en el resultado, restringiendo tales violaciones sustanciales a la realización de escrutinios y cómputos en locales diferentes o fechas distintas a las designadas, recepción de la votación por personas u organismos distintos a los facultados, o cuando en un 20% de las secciones electorales de un distrito se hubiera impedido el acceso a



los representantes de los partidos políticos en las casillas o no se hubieran instalado las casillas y la votación; es decir, la nulidad sólo podría darse con base en hechos ocurridos en un lugar y en un momento en específico, que eran en las mesas directivas de casilla el día de la jornada electoral.

En la actualidad, además de mantener la posibilidad de anular la elección cuando alguna o algunas de las causales previstas en el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para declarar la nulidad de votación en una casilla se acrediten en por lo menos el 20% de las casillas en el ámbito territorial correspondiente y, en su caso, no se hubiera corregido esta situación durante el recuento de votos, se ha abierto la posibilidad de que ésta se declare por situaciones que no necesariamente hubieran ocurrido en las inmediaciones de la casilla ni durante la jornada electoral, como se desprende de lo dispuesto por el artículo 78 bis de este mismo ordenamiento, que prescribe que las elecciones federales o locales serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en la Base VI del Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, cuando se exceda el gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado; se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley, o se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas, siempre que dichas violaciones se acrediten de manera objetiva y material, agregándose además que estas violaciones se presumirán determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al 5%.

Estos cambios obedecen al hecho de que ante la consolidación de los procedimientos para recibir la votación en las casillas y las medidas implementadas para garantizar que durante esta etapa no se dieran



irregularidades encaminadas a manipular la votación o a afectar la libertad de los votantes, los intentos por ejercer una influencia indebida en la ciudadanía que repercute en el resultado final de la elección se orientaron hacia otros momentos del proceso electoral, principalmente durante las campañas electorales, a través de medios distintos a las maniobras que anteriormente se denunciaban, como el relleno de urnas o el denominado carrusel de votante, que en los hechos, no representan una parte importante de las denuncias conocidas por los órganos electorales.

29 EFADE Difunde



120

De tal suerte, en la actualidad los mayores riesgos para los votantes provienen de prácticas como la compra de votos, la intimidación en actos de campaña, el uso ilegal de programas sociales, que si bien, han sido atacadas, la cantidad de denuncias recibidas en torno a ellas, así como de reportes en los medios de comunicación son un fuerte indicio de que lo que se ha hecho hasta ahora resulta insuficiente para prevenirlas. En tal sentido, sería conveniente que en las próximas reformas legales se dieran a las autoridades electorales en ambos niveles herramientas para contrarrestar con mayor eficacia este tipo de conductas, lo que pasaría por revisar las atribuciones de estas instancias respecto al uso de programas sociales, revisar el esquema actual de los procedimientos sancionatorios, incluyendo las reglas para la valoración de las pruebas y ampliando los supuestos en que se pueden imponer medidas cautelares así como el alcance de las mismas.

Al respecto, y omitiendo cualquier pronunciamiento referente a este tema por no ser este el espacio ni ser una sola la variante y por tanto, el punto de vista que pudiera expresarse, considero que entre este tipo de casos, uno de los que en el futuro tendrán que revisarse es el relativo a las tarjetas que ofrecen distintos tipos de beneficio, desde acceso a los recursos de futuros programas sociales o descuentos en determinados comercios o servicios, hasta las que se usan como monederos electrónicos o mediante

las que se dispersa dinero en efectivo. El impacto que este tipo de medidas ha tenido en las campañas electorales y las discusiones que se han suscitado sobre la legalidad y la ética que su uso en las elecciones conlleva, amerita una revisión particular del tema, a fin de regularlas o bien, restringirlas expresamente

Ahora bien, tal y como lo dije al comienzo de este apartado, los riesgos para la elección provenientes del uso y aplicación de tecnologías de la información han aumentado exponencialmente los últimos años, ya sea a través de riesgos provenientes de agentes locales o incluso internacionales, concretados mediante campañas de desinformación que su forma de operación y difusión facilitan o, lo que es más grave, mediante la sustracción ilegítima e ilegal de datos electorales que posteriormente se usan con fines electorales.

Si bien en nuestro país por ahora lo único que se ha visto es la proliferación de páginas electrónicas y perfiles de redes sociales que difunden noticias falsas y en contra de los que durante la elección aún en curso se implementaron iniciativas sumamente efectivas a fin de verificar cualquier dato que cobrara relevancia durante la contienda, la magnitud de algunos escándalos a nivel internacional hacen que sea necesario comenzar a debatir este tema, a fin de estar adecuadamente preparados para ponderar sus repercusiones respecto a nuestro marco legal vigente y actuar en consecuencia a fin de tutelar los derechos de nuestra ciudadanía.

Al respecto, la repercusión mundial que han tenido casos como el de la consultora inglesa Cambridge Analytica, acusada de manipular los datos de 50 millones de usuarios de Facebook para influir mensajes personalizados durante la campaña electoral, diseñados a partir de datos privados obtenidos sin el consentimiento de las personas afectadas, la supuesta injerencia de *hackers* en la elección de Estados



Unidos, o el más reciente, en el que un reporte del Comité de Digital, Cultura y Medios de la Cámara de los Comunes en el Reino Unido, titulado “Campaña Anti-Kirchner”, se refiere a la existencia de pruebas sobre la injerencia llevada a cabo por la ya mencionada Cambridge Analytica en los comicios de Argentina, a través de la participación de oficiales jubilados de las agencias de inteligencia de distintos países en la implementación de tácticas de espionaje, así como la manipulación de datos de al menos 87 millones de usuarios de Facebook y del uso de cuentas falsas, tanto en esa plataforma como en Twitter, con el objetivo de manipular la opinión pública fueron usados para influir en el proceso electoral de ese país, hacen ver que ya no se pueden soslayar este tipo de amenazas en la regulación electoral hoy en día.



En cuanto a los aprendizajes obtenidos sobre los procedimientos de carácter eminentemente técnico ejecutados durante el pasado proceso electoral, un primer repaso de lo ocurrido durante el pasado 1 de julio nos permite formarnos un panorama inicial de aquellos aspectos en los que se presentaron problemas durante el proceso electoral que, si bien en su mayoría fueron oportunamente atendidos y no generaron ninguna repercusión negativa en los resultados finales de la elección, deben analizarse a fondo, a fin de determinar si existe alguna forma de agilizar aún más los mecanismos respectivos y facilitar a la ciudadanía ejercer su derecho al voto.

Así, entre los temas cuya regulación debe revisarse en atención con problemas puntuales que se presentaron durante la jornada electoral, tenemos el del comienzo de las tareas de instalación de casilla, previsto en la norma para las 7:30 horas, y el del inicio de la votación, que se debe dar a las 8:00 horas de estar presentes todos los funcionarios propietarios, o bien, comenzarse las sustituciones a las 8:15, y cuyo estudio es necesario en relación con el hecho

de que una de las primeras manifestaciones de extrañeza e incluso de inconformidad que se expresaron en la pasada jornada electoral fue la relativa a la demora en la instalación de las casillas, especialmente de electores que se encontraban formados desde poco antes de las 8:00 horas, y es que si bien las causas que conllevaron esta demora son diversas, en buena parte la misma se debió a que los trabajos de instalación de las casillas por parte de ciudadanos que no son expertos en estas cuestiones, tales como el conteo y rúbrica o sellado de las boletas a que tienen derecho los representantes de los partidos o candidatos o la instalación de seis urnas distintas no son actividades que se realicen en menos de media hora, por lo que, estimo, resulta prudente ponderar si es conveniente aumentar el intervalo entre el inicio de uno y otro acto o bien, realizar campañas de sensibilización a los votantes en torno al carácter ciudadano y no profesional de quienes realizan este tipo de tareas, conminándolos a evitar presiones o descalificaciones innecesarias previas al inicio de la votación.

Este mismo tipo de medidas sería conveniente para las casillas especiales que los consejos distritales hayan determinado que se instalarán en cada distrito para la recepción del voto de los electores que se encuentren transitoriamente fuera de la sección correspondiente a su domicilio y en las que se entregan 750 boletas para cada una de las elecciones. Lo que vimos en la elección pasada respecto a este tipo de casillas no debe dejarse en el anecdotario.

La demanda de boletas para emitir el voto en algunos de estos centros de votación se desbordó, llegándose al extremo de que en ciertos lugares largas filas de votantes exigían que se entregaran más boletas a la casilla cuando se les informó que solamente se tenían 750, llegando incluso a producirse un bloqueo de tráfico en forma de protesta, por lo que, a fin de atender este problema, es necesario



sopesar la pertinencia de aumentar el número de boletas a entregarse en este tipo de centros o el número de casillas especiales a instalarse, con los riesgos que ello conlleva o bien, brindar información de manera intensiva en torno al funcionamiento de las casillas especiales, dar a conocer los casos en las que existan algunas que sólo reciban a una población que cuente con determinadas características, como es el caso de las casillas especiales para el voto de las personas hospitalizadas, familiares o personas a su cuidado y personal de guardia, insistiendo en que siempre será preferible, cuando la estancia en una entidad no sea meramente circunstancial ni se reduzca a un plazo corto, hacer el cambio de domicilio para estar habilitado para votar en el lugar en el que se resida.



Otro tema cuyo funcionamiento en esta elección hace evidente que es importante valorar es el de la mesa única de casilla. Como sabemos, en la mayor parte de las entidades federativas hubo elecciones concurrentes, lo que implicó que en todas las mesas se realizaran las operaciones de escrutinio y cómputo de hasta seis elecciones diferentes, lo que trajo como consecuencia que las operaciones de cada una de ellas estuvieran a cargo de un solo equipo de seis ciudadanos, cuyas labores más complejas, como son el escrutinio y cómputo y el llenado de actas, empezaran sólo hasta después de una jornada de más de 10 horas de trabajo ininterrumpido, siendo la consecuencia lógica natural de esta circunstancia que lleguen a este momento con un estado de agotamiento físico y mental susceptibles de provocar errores en el llenado de actas que, a su vez, trascienden a procedimientos como la operación de los Programas de Resultados Electorales Preliminares y en muchas ocasiones obligan a la realización de cómputos distritales a fin de aclarar las inconsistencias respectivas, la mayoría de las veces causadas por errores simples.

A lo anterior, debe sumarse el hecho de que, en esta elección, por lo que hace al Proceso Electoral Local de

la Ciudad de México, en que los cómputos distritales comienzan tan pronto se recibe el primer paquete, éstos comenzaron mucho más tarde de lo que lo hacían en aquellas elecciones en que se contabilizaban tan sólo tres elecciones por casilla y concluyeron mucho después. Esta afirmación resulta fácilmente verificable comparando lo ocurrido en el año 2012, cuando Alrededor de las 19:40 horas del 1 de julio de ese año el Consejo Distrital XXV declaró el inicio de la sesión de Cómputo Distrital al recibir el primer paquete electoral, en tanto que en este 2018, fue hasta las 21:39:33 horas del 1 de julio, prácticamente 2 horas después, cuando el primer Consejo Distrital declaró iniciada la sesión del cómputo distrital. Situaciones que, junto con lo anterior, invitan a reflexionar en tono a la idoneidad de esta figura en relación con lo que ocurría anteriormente.



A manera de conclusión, tal y como hemos mencionado, un régimen democrático siempre será perfectible, por lo que considero que la difusión de este tipo de artículos resulta de suma importancia a fin de ir conociendo, con base en la experiencia reciente, todas aquellas partes del proceso en que todos los que lo vivimos consideramos que puede haber cambios para seguir mejorando hacia mejores elecciones y, en consecuencia, hacia una democracia más incluyente, plural y participativa.

BALANCE DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL
2017-2018 CONCURRENTENTE CON
30 ELECCIONES LOCALES

El actuar institucional en el Proceso Electoral 2017-2018. La autonomía e independencia como índices de confiabilidad para el ciudadano

Mgdo. César Lorenzo Wong Meraz⁵⁴

Punto de partida

El proceso electoral concurrente 2017-2018, desde su inicio, fue llamado el proceso más grande y complicado de la historia. Ello, en virtud de la complejidad que el mismo sistema nacional electoral reviste a partir de la reforma constitucional de febrero de 2010, el interés social sobre la renovación de los poderes públicos, entre ellos, la Presidencia de la República, pero sobre todo, por ser el proceso electoral en el que las instituciones electorales administrativas y jurisdiccionales, tanto a nivel federal como local, debían cumplir con su finalidad constitucional

54.- Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua, donde ha sido catedrático, Maestro en Derecho Político y Administración Pública y Maestro en Administración por la misma universidad. Es candidato a Doctor en Derecho por la Universidad de la Coruña, España. Fue Presidente de la Academia Nacional de Derecho Electoral (2017-2019) y Consejero Electoral del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua para los procesos electorales 2007, 2010, 2013. Actualmente es Magistrado del Tribunal Electoral del estado de Chihuahua, desde el año 2013, ratificado por el Senado de la República (2015 al 2022) y Presidente de la Asociación de Tribunales Electorales de la República Mexicana (2017-2019).



y generar a su vez confianza en la ciudadanía de que su voto sería respetado y que la imparcialidad, autonomía e independencia serían las directrices que guiarían su actuar.

Las instituciones electorales en México siempre han tenido un papel trascendental en la evolución social y política del país. Desde su creación hasta el día de hoy, la existencia y permanencia de estos organismos tanto federales como locales permiten que la representatividad de los ciudadanos ante los poderes legislativos y ejecutivos de los tres niveles de gobierno se vea consagrada a partir de la vigilancia, organización y calificación de elecciones libres y auténticas, regidas bajo principios constitucionales como la certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, máxima publicidad e independencia.



En épocas más recientes, la encomienda de dichos órganos ha sufrido cambios incompletos y complejos que han generado, en gran parte, que sean objeto de críticas sobre la credibilidad en su quehacer, tanto por presiones políticas como por la misma importancia que su existencia reviste para la comunidad en general, y este proceso electoral no fue la excepción.

Sabemos que los procesos electorales y el voto de la ciudadanía son los métodos utilizados para lograr la representación del pueblo en el poder. La democracia en México se sustenta en esa acción simple, pura y obligatoria que ejercen todas las personas con algún grado de interés en el rumbo de su país: el voto. Y culmina con el resultado de la suma de todas las voluntades ciudadanas que el día de la elección depositan su confianza en el engranaje electoral que se ha plasmado en la Constitución a través de los años.

Empero, para que esa confianza fuera plenamente garantizada, se requería que la celebración de las elecciones y todas sus etapas – preparación, jornada electoral y resultados – fueran apegados a los principios

y valores previstos en la norma fundamental, pues no es concebible la existencia de una democracia cimentada en la duda y el interés de unos cuantos.

Para esto, paulatinamente las autoridades electorales han inhabilitado la interferencia de sujetos externos en el desarrollo de los procesos electivos que mermen la voluntad de cada mexicano depositada en las urnas, a través de un actuar independiente y autónomo.

La evolución y perfeccionamiento de las instituciones a través de muchas reformas nos ha llevado a la configuración actual de entes capaces de equilibrar los poderes del Estado. Estos órganos constitucionales autónomos son la vía para conciliar los conflictos entre poderes tradicionales, grupos económicos, políticos y sociales. Se traducen entonces en instituciones cuya naturaleza es utilizada para democratizar la vida del Estado Mexicano. Se trata de estructuras de equilibrio constitucional y político, entes técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o gubernamentales. Su funcionamiento debe ser independiente tanto de los poderes tradicionales como de los partidos políticos o de otros grupos reales de poder.

Es claro que el rumbo de una nación, su progreso y subsistencia depende en su mayoría de aquellos individuos que dirigen y gobiernan el Estado, los cuales, en México son electos por el voto ciudadano; por tanto, para la sociedad es indispensable que la designación de esas personas sea nítida, legal y confiable. Es ahí donde los organismos electorales deben jugar el papel de instituciones profesionales, especializadas, ciudadanas, autónomas e independientes, pues sin el cumplimiento de estos aspectos su fin no puede ser posible.

En el presente análisis habrán de desarrollarse las ideas principales que, a título personal, justifican que el actuar de las autoridades electorales durante este Proceso Electoral 2017-2018, sí se guió bajo los principios rectores de la materia electoral, pero sobre todo actuando de manera autónoma e independiente, aun cuando existiera una



lucha constante por perfeccionar ambos rubros desde el punto de vista normativo, logrando así un gran avance en la recuperación de la confianza de la ciudadanía mexicana.

De la autonomía y la independencia

La autonomía e independencia son las herramientas más afectadas en toda la historia de los organismos electorales, pues aunque la dinámica en las reformas e intentos de perfeccionar el sistema electoral mexicano sea constante, la autonomía e independencia de las instituciones que permiten y hacen valer el voto ciudadano no ha sido atendida de manera adecuada o completa por el poder constituyente, dejando dicha tarea a los propios entes electorales.



Esto es así, pues conforme a la configuración del sistema político mexicano, existe esfuerzo continuo por eliminar cualquier injerencia de los poderes públicos en la dirección y toma de decisiones sobre la celebración de los comicios en México. Lucha cuyos frentes son muy variados pero que año con año se plantean los aspectos que requieren ser modificados.

Las voces de autonomía e independencia son parecidas pero sustancialmente distintas. La autonomía supone la naturaleza y vinculación de los órganos en contraposición a los poderes del Estado a través de herramientas que le permitan un ejercicio soberano de su función, mientras que la independencia se refiere a la esencia en el actuar del ente como principio rector de su conducta, ya que de ella deriva la correcta aplicación de la norma en igualdad de condiciones y desvinculada de todo poder, contribuyendo a la aceptación ciudadana.

Ahora bien, como se ha dicho, entre la autonomía y la independencia existe una voz sinónima; sin embargo, con la introducción del principio de independencia al sistema jurídico constitucional se fortalecen los elementos en los

que el órgano electoral no está subordinado de manera inmediata o directa a ninguno de los tres poderes, obedeciendo únicamente al mandato de la ley, pero sin olvidar que los actos emanados del órgano electoral son sujetos de revisión y, en su caso, de modificación, confirmación o revocación, dado el sistema de medios de impugnación electoral del sistema judicial mexicano.

Estas hipótesis permiten que las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades pasen por procesos de deliberación y toma de decisiones que se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio legal, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido.

Así las cosas, la independencia guarda una importancia predominante sobre la función electoral ya que de ella deriva la correcta aplicación de la norma en igualdad de condiciones y desvinculada de todo poder. Si bien puede decirse que un órgano no es totalmente autónomo, sí puede señalarse que un órgano es independiente ya que es en su actuar donde se ve reflejado.

La obediencia a los principios rectores de la materia permite que los entes electorales gocen de la aceptación ciudadana. La independencia como principio rector en contraposición con la autonomía como atribución constitucional o naturaleza orgánica, si bien son conceptos que se pueden diferenciar en diversas aristas de su aplicación, también son indispensables para la continuidad institucional y debido ejercicio constitucional dentro de las actividades comiciales, por lo que podríamos concluir que la independencia obedece a las acciones emprendidas por el órgano electoral y sus funcionarios, fuera de cualquier mandato que no sea el legal y constitucional, en donde las decisiones adoptadas son a favor de los fines electorales y no de algún impulso político y social si no de una convicción comicial. Por su parte, la autonomía ha de referirse a ese



desprendimiento de los poderes del estado en el ámbito monetario y político, en donde el ente electoral se rige por sus propios designios, siempre apegados a la Carta Magna.

Lo anterior significa que los componentes que integran la independencia y autonomía judicial deben preverse, por mandato constitucional, en normas materialmente legislativas que, una vez establecidas, dejan de estar a la libre disposición del legislador, de modo que el estudio de su constitucionalidad debe tomar en cuenta necesariamente el contexto de la evolución constitucional de cada entidad federativa.

En ese sentido, permitir que se vulnere esa independencia y consentir la intromisión de fuerzas coercitivas externas que incidan en las decisiones de los institutos o tribunales electorales de México, es otorgarle una base cimentada a las críticas y la falta de confianza en la labor realizada, aunque al contrario, sean los propios organismos electorales los mayormente interesados por solventar los espacios vacíos en la norma que han producido este tipo de ataques de poder.

En la reforma constitucional de 2014 no se previeron los mecanismos adecuados y precisos respecto al régimen institucional electoral, especialmente en temas organizacionales y en cuestiones presupuestarias, circunstancias que han sido utilizadas por los poderes locales para tratar de incidir en su estabilidad e independencia, pero que no han logrado su cometido, tal y como quedó marcado en el proceso electoral que está por culminar, en el cual, la conciencia ciudadana de que su voto contó y que cada etapa del proceso se realizó bajo una visión independiente de influencias externas, velando únicamente por los principios democráticos del Estado.

Lo anterior es así, pues son los mismos organismos electorales quienes durante el proceso electoral concurrente velaron por su libertad de gestión y la defensa



de sus garantías, lo que sin lugar a dudas habrá de redundar en la confianza del ciudadano y, por ende, en la superación del gran reto que fue el Proceso Electoral 2017-2018.

La importancia de la autonomía e independencias se incrementa cuando hablamos de instituciones cuyos actos materiales inciden de manera directa en la esfera administrativa o jurisdiccional en el sistema electoral de un Estado, pues las violaciones que ocurran contra estas instituciones, guardan una relación vital con la percepción de un gobierno legítimo. Es decir, ambos rubros dependen uno de otro, si la confianza ciudadana se ve mermada con el actuar del órgano electoral, la representación en el poder estará deslegitimada desde su inicio, quebrantando así el sistema democrático planteado por el mismo pueblo mexicano.



Del actuar de los órganos electorales en el Proceso Electoral 2017-2018

Teniendo en claro lo que la autonomía e independencia significan para el sano desarrollo de los procesos electorales y la vida política del país, podemos entonces visualizar cuál fue el rango de calidad de actuación de los institutos y tribunales electorales en el Proceso Electoral 2017-2018, en relación con la generación de confianza ciudadana, y cómo ésta puede ser mejorada para los próximos comicios.

Hoy en día las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, presentan un avance formidable y pueden ser consideradas como ejemplo internacional para muchas otras democracias. La solidez que ostentan deviene precisamente del compromiso democrático con el avance social y la legitimidad de las elecciones. Sin embargo, la pregunta obligada es ¿Qué tanto creen los mexicanos en sus instituciones electorales? y ¿Qué hacen estas instituciones para ganarse la confianza ciudadana?

En relación a la primera interrogante, la respuesta suele ser muy subjetiva, pues en el juego político los conceptos de confianza y credibilidad institucional suelen tornarse ambiguos y en muchos casos pasionales. Esto es así, pues el árbitro electoral ya sea administrativo o jurisdiccional siempre tendrá promotores a su favor o severos críticos dependiendo de las decisiones adoptadas y que tanto influyan éstas en los intereses de quienes deban acatarlas.

Así, el grado de aceptación de un tribunal o instituto electoral dependerá en gran medida de factores como las tendencias políticas, la situación social de la circunscripción a la cual está adscrito, la transparencia en su actuación, la socialización de su labor, pero sobre todo, de la calidad y legalidad en sus determinaciones.

Lo anterior es así, pues un órgano electoral por más criticado y observado que se encuentre, generará confianza cuando su actuar se encuentre apegado a la ley, sea independiente y se garantice la autonomía de su función; ello es así, pues su actuación siempre debe estar guiada sobre esas vías y de una u otra forma, la confianza se generará cuando se ratifique el correcto actuar de la institución por instancias superiores que confirmen sus actuaciones.

En ese orden de ideas, tenemos entonces que el índice de confiabilidad que habrá de tomarse en el examen que se realice de las instituciones electorales que actuaron en el proceso electoral concurrente, deberá ser aquel que mida la calidad de las determinaciones adoptadas, atendiendo al grado de independencia de las mismas y a la confirmación en alza de sus acuerdos o resoluciones.

Así, cuando un tribunal o instituto se vea en conflicto de confianza y credibilidad, la visión específica para determinar si su actuar fue certero, es el grado de



confirmación de sus determinaciones, pues el ejercicio de la competencia institucional siempre estará guiada por una norma aprobada por la representación del pueblo y mientras la autoridad se rija y actue bajo ese parámetro normativo, la confianza del ciudadano hacia la institución debe ser plena. Caso contrario cuando las instituciones se alejan del sendero de la justicia o la aplicación normativa y tal hecho se encuentra demostrado, pues es ahí cuando la desconfianza encuentra justificación.

De esta manera, se considera que es temprano para analizar cuantas de las instituciones electorales logran cumplir con los índices planteados, pues el proceso electoral acaba de concluir; entonces, el trabajo obligado es realizar esa medida organismo por organismo, para así observar los espacios de oportunidad para crear esa confianza ciudadana y, a su vez, reivindicar el camino, pues como la historia lo demuestra los entes electorales sufren transformaciones continuas tanto en sus facultades como en sus espectros de libertad soberana o autonomía, lo que nítidamente influye en su evolución como pilar democrático.

Ahora bien, en cuanto a la segunda interrogante, es decir, cuáles son o fueron las acciones emprendidas por los organismos electorales para crear bases de confianza con la ciudadanía, tenemos que durante el proceso electoral concurrente 2017-2018, vivimos un nuevo paradigma institucional basado en la apertura de las autoridades comiciales. En el que la máxima publicidad y la defensa de la autonomía e independencia fueron base para lograr el cometido principal que es consolidarse como instituciones necesarias y leales.

La socialización de sus actuaciones a través de los medios de comunicación y redes sociales, la profesionalización de los integrantes de cada institución y el apego a los principios rectores fueron los elementos primordiales



adoptados por los organismos electorales para que su función durante el proceso fuera tan ciudadana como ciudadana es su integración.

Sin embargo, de este proceso electoral podemos advertir que no es suficiente, pues aun con las acciones emprendidas, quedan vacíos legales que no han podido ser solventados y cuyo esfuerzo por cubrirlos ha sido constante.

Entre estos vacíos se encuentra la solvencia presupuestal de los organismos electorales, pues si bien es cierto la democracia mexicana es de las más caras del planeta, lo cierto es que el juego político, que en nuestro país se vive, requiere de instituciones con capacidad económica suficiente para no ser presa de intereses políticos o gubernamentales que menoscaben sus determinaciones, afectando así la plena y eficaz independencia con la que deben actuar.

En ese sentido, una base legal suficiente para garantizar la autonomía presupuestaria de los organismos electorales deben hacerse de acuerdo a las necesidades de los diferentes entes y no por la conveniencia de los poderes ejecutivos y legislativos que determinen su rango económico en relación a su actuación. Así, se evitan deficiencias financieras que incidan en los principios de autonomía e independencia, pues ante una solvencia económica, los órganos electorales estarán libres de presiones políticas, mejorando así la relación institución-ciudadano.

La autonomía presupuestaria no significa que las autoridades electorales no estén sujetas a procesos de seguimiento, evaluación y fiscalización de los recursos otorgados y de los resultados que brinden. Lo anterior, debido a que existe un marco jurídico sólido que regula el ciclo presupuestario, que abarca la planeación, la presupuestación, el ejercicio y control del gasto, hasta su evaluación y fiscalización, mismo que obliga a mantener



una total transparencia en la aplicación de los recursos financieros asignados

La propuesta es naturalmente asignar un porcentaje mínimo fijo para la asignación del presupuesto por ejercicio anual para los tribunales e institutos electorales, cuestión que en muchos países de habla hispana se ha venido implementando como Guatemala, Costa Rica y Paraguay.

Claramente, una reforma constitucional en materia electoral debe incluir que a las autoridades electorales locales se les garantice un presupuesto que nunca podrá ser menor al 10% del ejercicio fiscal anual para su entidad federativa y desarrollar en la ley los mecanismos para la integración, control y vigilancia de estos recursos; con ello las autoridades electorales no dependerán de coyunturas políticas o intereses de grupos, con lo que se fortalece su independencia y se evita la posibilidad de que se les intente limitar la asignación de recursos financieros, afectando su operación y confiabilidad.

De esta manera, podemos observar que ciertamente la autonomía e independencia de los entes electorales en los procesos electorales genera en el ciudadano la confianza de que su voto contará y que los principios adoptados por el mismo pueblo serán garantizados en la elección de sus representantes; sin embargo, deberán realizarse los exámenes necesarios para determinar si en este proceso electoral concurrente, se logró el cometido y, en su caso, realizar los ajustes necesarios para su mejora.

Las instituciones electorales en México están comprometidas con la sociedad, pues desde 1994 con la creación del Instituto Federal Electoral y posteriormente con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se planteó que quienes organizaran y calificaran las elecciones fueran entes netamente ciudadanos, eliminando con ello lo que por años fue el control gubernamental de



un partido hegemónico sobre la representación del pueblo en los poderes del Estado.

Ahora, paulatinamente se ha logrado el cometido, pero el camino sigue siendo largo y difícil, pero cada paso que se da es un gran avance. Las mediciones de la calidad de los procesos electorales son necesarias y es deber de las propias instituciones realizar un auto análisis para continuar con la ejecución eficaz de la encomienda que la Constitución y el pueblo ha puesto en sus manos.

Los tribunales electorales y los institutos son pilares de la democracia en México, su existencia es y será siempre indispensable; ahora lo necesario es llenar los vacíos legislativos y simplificar su función para lograr un ejercicio claro y confiable de su labor, generar las herramientas que privilegien su autonomía y eliminar todo matiz de presión o injerencia que perjudique su independencia.

La relación entre autoridad electoral y ciudadanía es básica, y solo la verdadera independencia y autonomía de los entes comiciales logrará la consolidación de un México más democrático en el que la legitimación de sus autoridades desde su inicio no se perciba como compleja sino como un reto que en colaboración puede lograrse.



BALANCE DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL
2017-2018 CONCURRENTENTE CON
30 ELECCIONES LOCALES

Cultura Democrática

Lcda. Angélica de la Peña Gómez⁵⁵

La democracia se hace respetando el verbo escuchar

Albert Hirschman

De acuerdo con Norberto Bobbio: se entiende por régimen democrático un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados. La democracia es el telón de fondo institucional y político. Está conformada, como un modelo con cuatro dimensiones, cada una de ellas correspondiente con los cuatro tipos de derechos fundamentales. Los derechos políticos, los derechos civiles, los derechos de libertad y los derechos sociales.

El nexa entre democracia y derechos humanos figura en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que establece: “La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de

55.- Senadora de la República en la LXIII Legislatura, por el Partido de la Revolución Democrática, del cual es fundadora. Ha sido diputada federal por ese partido en las legislaturas de 1997-2000 y 2003-2006. Integrante fundadora de la Asociación Civil “Mujeres en Lucha por la Democracia” y consultora de UINICEF. Fue galardonada con la medalla Omecihuatl en 2013 por el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal. Este ensayo se entregó para su publicación en la administración anterior de la FEPADE, por ser un tema relevante lo incluimos en este número dedicado al balance electoral del primero de julio del 2018.

celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.⁵⁶

Aunado a la democracia ha surgido la cultura democrática, a la que considero en su más amplia acepción con el concepto de inclusión, entendida como un mecanismo primordial y fundamental para enfrentar la discriminación y la desigualdad que prevalece en nuestro país. La desigualdad de trato social o discriminación mantiene a nuestra sociedad sumida en viejos atavismos autoritarios porque constituye, de facto una negación de derechos y una ruptura del principio democrático mínimo: la igualdad formal de todos en un Estado de Derecho.

La construcción de una verdadera cultura democrática no es un proceso sencillo ni libre de controversias, requiere del diálogo, la deliberación y la toma de decisiones consensuadas para su implementación. Del mismo modo, demanda que las personas que se involucren en el proceso de construcción de ciudadanía lo hagan desde su experiencia personal, desde su visión del mundo pero, sobre todo, desde un pilar sólido de valores democráticos, de respeto a los derechos humanos y de principios que rijan la participación ciudadana.⁵⁷

Norberto Bobbio, señala que las actuales democracias representativas se encuentran dominadas, entre otros aspectos por: a) La falta de un comportamiento de extensa participación ciudadana en los procesos decisionales y en espacios en los que puedan ejercer plenamente los derechos; b) Las insuficiencias de una cultura participativa que está comprometida con los procesos y formación de las decisiones.⁵⁸

56.- <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>. fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III)

57.- http://secure.iedf.org.mx/depc/capacitacion/pdf/03_democracia2016.pdf

58.- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 37



Si el voto es el ejercicio de un derecho, lo que importa es que existan las condiciones jurídicas, estructurales y procesales para hacerlo viable y para asegurar que se contabilice y se respete como expresión de la voluntad de la ciudadanía.⁵⁹ Desde esta perspectiva, el abstencionismo estrictamente hablando puede erosionar la base misma de la democracia representativa, cuyo sentido viene dado, precisamente, por el ejercicio de las diversas manifestaciones de la participación política.

La democracia en nuestro país no podrá consolidarse mientras se niegue o regatee a las niñas, niños, adolescentes y mujeres, el goce pleno de sus derechos y sean víctimas de la violencia ante las omisiones e indiferencia de las autoridades. Nuestro país y su sistema político no pueden definirse como democráticos cuando toman en cuenta a las mujeres sólo cuando hay procesos electorales en puerta, mientras que el resto del tiempo las discriminan de la toma de decisiones, de los espacios de poder, del derecho de acceso a la justicia y a las mismas oportunidades que tienen los hombres para su desarrollo educativo, laboral y de elección de proyecto de vida.

Las niñas, niños y adolescentes son sujetos de derecho; por ello consagrar su participación es uno de sus principios rectores. La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) menciona que las niñas y niños tienen “derecho a ser escuchados” y transversalizar el principio de participación para todos los derechos. No puede pensarse en un sujeto de derecho que no sea reconocido en su capacidad de tener palabra propia, de formarse ideas, de opinar, de expresar y sostener esas opiniones ante otros.⁶⁰



59.- http://portales.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/06_Cultura%20democra%CC%81tica.%20Abstencionismo%20y%20participacio%CC%81n.pdf

60.- Observación General No 12 CDN, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009

La Convención sobre los Derechos del Niño establece que:

Artículo 12.⁶¹

1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afecten al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y la madurez del niño.
2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

La participación y las consultas de las niñas, niños y adolescentes no deben ser meramente simbólicas, pero sí estar dirigidas a determinar unas opiniones que sean representativas.

A su vez, la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes⁶² (LGDNNA), contempla en el artículo 2 que las autoridades deberán realizar acciones para “promover la participación, tomar en cuenta la opinión y considerar los aspectos culturales, éticos, afectivos, educativos y de salud de niñas, niños y adolescentes, en todos aquellos asuntos de su incumbencia, de acuerdo a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez”.

61.- Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.

62.- http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_230617.pdf



El ejemplo más reciente de este proceso permanente y continuo, que establece la LGDNNA, es la Consulta Infantil y Juvenil 2015, que tuvo lugar el domingo 7 de junio, mismo día de la jornada electoral, en 30 entidades del país. Su objetivo general se centra en promover que niñas, niños y adolescentes de entre 6 a 17 años ejerzan su derecho a participar y a expresar su opinión sobre los asuntos y los problemas que les afectan, facilitando que se escuchen y tomen en cuenta sus opiniones y propuestas.⁶³

De los resultados obtenidos en la encuesta Infantil y Juvenil, se puede concluir que:

- Los jóvenes de 14 a 17 años son los que menos acudieron a las urnas para expresar su opinión.
- 58.4% de los jóvenes cree que México no estará mejor en unos años. Es decir, sabiendo que las condiciones actuales de los jóvenes son bastante precarias, no creen que en un futuro cercano eso cambie.
- 70.3% de los jóvenes dice no sentirse seguro en la calle.
- Solo 35% tendría la confianza de pedirle ayuda a un maestro, 34% a un policía, 5% a una instancia de gobierno y 3% no tiene idea de con quién acercarse en caso de tener un problema.
- 69% de los jóvenes pide que se creen mecanismos para que puedan expresar sus ideas con libertad.⁶⁴

Ejercicios como este tienen que ser tomados en cuenta a la hora de generar leyes y políticas públicas y así contrarrestar la poca participación de la sociedad en general, en los procesos de toma de decisiones.



63.- http://portalanterior.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/CG.ex201601-27in_01P01-00.pdf

64.- <http://www.ine.mx/resultados-la-consulta-infantil-juvenil/>

Continuando con el tema y de acuerdo con el Latinobarómetro,⁶⁵ la percepción que los mexicanos tenemos sobre la democracia disminuyó de 41% en 2006 a 19% en 2015. Lo mismo ha sucedido con la confianza en las instituciones políticas. Entre 2006 y 2015 los partidos políticos disminuyeron la confianza de 30% a 16%; la policía de 31% a 24%; la del gobierno aumentó hasta 2006, cuando alcanzó un máximo de 47% de confianza para después desplomarse a 21% en 2015.

En la última década se realizaron dos reformas electorales para mejorar el funcionamiento de la democracia y generar una cultura democrática, sin embargo, los resultados no son positivos. No ha mejorado la calidad del debate público y las llamadas campañas de propuesta, no ha disminuído el costo de la democracia y se ha incrementado el financiamiento ilegal de las campañas. Se ha mantenido la costumbre de autoproclamarse ganador aun sin contar con resultados oficiales. En las elecciones de gobernador de 2016, la noche de la jornada hubo 22 candidatos que se proclamaron ganadores aunque sólo había 12 cargos en contienda.

En México la elección de Presidente de la República se realiza mediante el voto universal, secreto y directo, es decir que todos los presidentes que hemos tenido han sido elegidos mediante este sistema de votación, sin embargo, persiste un problema fundamental en los procesos electorales y es el alto índice de abstencionismo (casi el 50% de la lista nominal) que refleja la falta de confianza que los votantes tienen sobre los procesos electorales lo cual desemboca en un nivel de legitimidad muy bajo, si consideramos que no es únicamente el tener el apoyo de la mayoría de los votantes sino el de la mayoría de las y los ciudadanos.

65.- <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 20.000 entrevistas en 18 países de América Latina representando a más de 600 millones de habitantes.



En las elecciones presidenciales de 2012 el Instituto Federal Electoral reportó una participación ciudadana de un 63.34% de los 79 millones 454 mil 802 de ciudadanos y ciudadanas registrados en la lista nominal, sin embargo y a pesar de ser la elección con la más alta participación de la historia de México, Enrique Peña Nieto obtuvo el triunfo con tan sólo el 38.2% de los votantes.

Por lo tanto, la democracia y por ende la cultura democrática además de derechos implica deberes, los altos índices de abstención en los procesos electorales nos plantean la interrogante de cómo generar los mecanismos para que la ciudadanía emita su voto y, en consecuencia, asuma la decisión de no abstenerse por ese motivo. Pero también acudan a las oficinas del Registro Nacional de Electores a registrarse en el listado nominal y obtengan la respectiva credencial para votar.



México es uno de los países con mayores niveles de abstencionismo en América Latina. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga el derecho al voto a la ciudadanía mayor de 18 años, mas no así el deber de votar. Precisamente es una prerrogativa cuya decisión de abstenerse no está sujeta a sanción alguna. En las democracias electorales contemporáneas, mayoritariamente occidentales, la vida democrática de la mayoría se reduce a depositar un voto cada determinado tiempo para continuar o cambiar con un régimen político-económico sin importar los niveles y las formas de participación ciudadana, es decir, una democracia formal donde todo está bien en tanto se mantenga el estado de cosas en las campañas, régimen de partido, la spotización y el dinero en los procesos electorales.

Resulta necesario establecer reformas eficaces y específicas a nuestro sistema electoral que permita un equilibrio entre el gobierno y la democracia y en consecuencia del Estado de Derecho.

En el 2016, presenté la iniciativa que reforma los artículos 36 y 38 de la Constitución, con la finalidad de establecer una sanción a aquel ciudadano o ciudadana que no cumpla con la obligación de votar prevista en la fracción III del Artículo 36 de la Constitución. Ello permitirá no sólo credibilidad a los representantes populares que resulten electos sino también para que estos porcentajes de votación abonen a su legitimidad.⁶⁶

Por otra parte, las reglas previstas en el Artículo 38 constitucional para suspender los derechos políticos para las personas sujetas a un proceso penal sin sentencia y la restricción del derecho a votar a las personas privadas de su libertad, refleja una antiquísima concepción que atenta en contra del principio de proporcionalidad de las penas, que exige en la suspensión de los derechos políticos por causa penal, sea temporal o definitiva, debe ser razonable, útil y adecuada respecto de la conducta a reprochar, la naturaleza del bien jurídico a tutelar y la gravedad del daño o peligro afrontado. Es decir, la restricción de la libertad personal por cualquier delito no implica *per se*, la privación de la libertad política.

Convencida de la importancia de generar bases sólidas para una cultura democrática, es que soy partidaria de establecer en nuestro sistema electoral la segunda vuelta para elegir Presidente de la República. Se trata de una fórmula que si bien no garantiza ampliar la diferencia entre los dos candidatos principales, tiende a aclarar el triunfo del primer lugar. Ninguna fórmula de votación puede, por sí misma, hacer que los actores políticos acepten los resultados de las elecciones, pero es posible que los resultados estrechos sean más vulnerables a las estrategias de los perdedores cuando, además, ocurren con porcentajes de voto bajos para el ganador.

66.- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 36 y 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Senadora Angélica de la Peña Gómez. Gaceta: LXIII/2PPO-30/66560. 18 de octubre 2016. <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=66560>



En nuestro país de acuerdo Consulta Mitofsky en su estudio *México: Segunda vuelta electoral; fuero, reelección y otros temas relevantes*, señala que un 47% dice que una elección la debe ganar quien tenga más votos aunque sean pocos y un 42% opina que debe instaurarse en México la segunda vuelta electoral.⁶⁷

Entre los objetivos de establecer en México una segunda vuelta electoral para elegir Presidente de la República destaca la de generar legitimidad para la candidata o candidato que haya resultado electo, al contar con la mayoría absoluta de los votantes y con ello cuenta con el mayor respaldo social y político en todo el país.⁶⁸



“Esta modalidad electoral ha cobrado una creciente relevancia en América Latina, en parte debido a la controversia que se ha generado en torno a las figuras del presidencialismo, la gobernabilidad y la funcionalidad de las instituciones, en un contexto caracterizado por la ausencia de un respaldo electoral mayoritario o frente a la carencia de acuerdos legislativos que originan crisis de gobernabilidad especialmente en los llamados “procesos de transición a la democracia” .

La democracia va más allá de las relaciones de las personas con el Estado. La democracia vive o muere en la manera cómo se relacionan entre sí las personas que cohabitan un territorio. Si lo hacen desde la desigualdad, la intolerancia y la discriminación, así acepten el régimen de democracia liberal, no están construyendo una sociedad democrática.⁶⁹

67.- <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/elecciones-mexico/item/750-mexico-segunda-vuelta-electoral-fuero-reeleccion-y-otros-temas-relevantes>

68.- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 81 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (para establecer la segunda vuelta electoral). Senadora Angélica de la Peña Gómez. GACETA: LXIII/2PPO-21/66323.05 de octubre de 2016.

69.- González Rodríguez José de Jesús, La segunda vuelta electoral, experiencia y escenarios, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados LX Legislatura, Documento de Trabajo núm. 24, diciembre de 2007, p 2.

La democracia es una forma de pensar, es una forma de vida, es una cultura y hasta que esa cultura no está sembrada en la vida misma de las personas, las instituciones democráticas no cumplen cabalmente su cometido.

De acuerdo con Dieter Nohlen: “Los problemas de funcionamiento de la democracia recién conquistada en México no tienen sus causas en el diseño institucional que por cierto se puede adaptar mejor a las necesidades actuales, sino en la estructura de la sociedad (la desigualdad social, extensión de la pobreza) y en la cultura política del país.”⁷⁰

De manera que debemos esforzarnos para lograr que la cultura democrática se refleje también en la cotidianidad de todas las personas y sobre todo en su relación entre ellas.



70.- Nohlen, Dieter, La democracia, instituciones, conceptos y contexto, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 591, p. 139.

BALANCE DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL
2017-2018 CONCURRENTENTE CON
30 ELECCIONES LOCALES

Participación electoral. Apuntes para consolidar una cultura democrática

Lic. Alberto Nahle Sánchez⁷¹

Lic. Manuel Jorge Carreón Perea⁷²

I. Aproximación inicial

La polémica concepción de democracia como sinónimo de Estado de Derecho es producto de un desarrollo político que se ha ido consolidando desde finales del siglo XVIII.⁷³ Sin embargo, y coincidiendo con la filósofa Ikram Antaki, la historia ha ido colocando a esta forma de gobierno como una de las más benéficas, a pesar que “en la Antigüedad, la inmensa mayoría de los intelectuales desaprobaba la democracia y ofrecía toda una gama de justificaciones a su actitud, así como un amplio abanico de contraposiciones. Hoy, sus homólogos admiten, con una misma aplastante mayoría, que la democracia es la mejor forma de gobierno conocida e imaginable”.⁷⁴

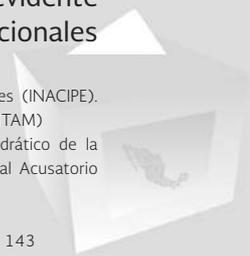
La aceptación del régimen democrático es tan evidente en la actualidad que organizaciones internacionales

71.- Subdirector de Proyectos Especiales del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE). Estudió la Licenciatura en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)

72.- Director de Investigación en el Instituto Nacional de Ciencias Penales. Catedrático de la Universidad del Claustro de Sor Juana y del Instituto de Estudios del Proceso Penal Acusatorio (INEPPA).

73.- Considerando las revoluciones liberales suscitadas en dicha época.

74.- Antaki, Ikram, El manual del ciudadano contemporáneo, México, Planeta, 2000, p. 143



promueven la celebración de tratados enfocados a promoverlo, por ejemplo, la Carta Democrática Interamericana de la Organización de Estados Americanos (OEA) o la Declaración del Milenio aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Sin embargo, el vocablo democracia es contextual debido a que:

1. Los modelos de democracia no son iguales en todos los Estados ni en todas las épocas, se van adaptando a condiciones de cultura, tiempo y espacio.
2. Lo que se entiende bajo los conceptos de “democracia” y “participación política” no coincide ni en distintas ramas del conocimiento (p.ej., las humanidades y las ciencias sociales), así como tampoco en el lenguaje común y el especializado.

Considerando lo anterior, la democracia y la materialización de la misma a partir de los sujetos que se ven involucrados en su mantenimiento, se posiciona como un tema fundamental en la arena pública, por lo que definir el tipo de modelo democracia imperante en nuestro país, nos ayudará a conocer de manera más detallada la forma de participación política que se vive en México y, con ello, poder generar propuestas de fortalecimiento a la misma que se traduce en la consolidación de una cultura democrática.

Por ello, reflexionaremos en torno al concepto de democracia y el modelo existente en México; analizaremos la naturaleza de la participación política de las y los ciudadanos y propondremos una visión de participación política que va más allá del voto.



II. Sistema democrático mexicano

Un concepto de uso cotidiano y que forma parte de nuestro desenvolvimiento como miembros de un Estado de Derecho es el de “democracia”, cuyo significado etimológico más simple, a partir de la interpretación de los vocablos griegos que lo conforman, nos conduciría a pensarlo como “gobierno o poder del pueblo”. Este acercamiento evidentemente conlleva sus limitaciones.

Una concepción más desarrollada y con un importante matiz jurídico, la encontramos en el numeral tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en la cual la democracia no solamente es una estructura jurídica y un régimen político, sino “un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.



Ambas definiciones, que no tendrían porque ser excluyentes, se centran en cuestiones particulares que son distintas en su esencia. Tomando en cuenta este precepto, podemos concluir que en la Constitución existen dos conceptos de democracia:

- Es teleológica, toda vez que persigue un objetivo concreto consistente en mejorar las condiciones de vida, lo cual puede interpretarse como el sentido sustantivo del concepto de democracia.
- Resulta procedimental, al constituirse ya que en tanto se considera como un régimen político, éste debe contar con mecanismos o procedimientos que otorguen sentido a su naturaleza, lo cual en las democracias contemporáneas se traduciría en elecciones libres y periódicas.

Sobre este último punto llevaremos a cabo nuestro análisis, toda vez que es en el sentido procedimental de

la democracia en el cual se manifiesta de manera directa la participación política de las y los ciudadanos, dando paso posteriormente a la generación de una cultura democrática.

Para ello, es preciso retomar el contenido del numeral 40 de la CPEUM, en el cual se refiere a la letra lo siguiente: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”, ejerciendo el pueblo su soberanía a través de los Poderes de la Unión según el artículo 41 del mismo ordenamiento.



El Estado Mexicano, al configurarse como una república democrática, debe asegurar de manera necesaria la división de poderes (idea heredada del pensamiento ilustrado del siglo XVIII), pero considerando también una característica primordial en materia política: la representación.

La representación, en términos generales, consiste en que los sujetos que cuenten con la capacidad de participar en la toma de decisiones públicas (en el caso de México los ciudadanos/as) no deciden de manera directa qué decisiones tomar o qué punto debatir en la arena pública, sino que para ello se valen de la figura de representantes, a los cuales se les delegará la capacidad de deliberar y tomar decisiones en nombre de sus representados.

El modelo de democracia de corte representativo presente en México, requiere por lo tanto contar con elecciones libres, permanentes y periódicas a través de las cuales se traduzca el derecho (y la obligación) de los ciudadanos de elegir a sus representantes, mismos que deberán ser renovados a partir de un ejercicio electoral similar al que les permitió esgrimirse como gobernantes.

Recordemos que el votar, además de ser el acto público que se lleva a cabo durante la jornada electoral, es un derecho y obligación de las y los ciudadanos, lo cual se contempla en la Constitución y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, normas que primariamente regulan el proceso democrático.

Una visión tal, nos orillaría considerar la democracia mexicana sólo como un procedimiento que se agota en la celebración de elecciones, según lo establecido en la Norma Fundamental y las leyes secundarias aplicables. La consecuencia de ello sería que la participación política se reduciría a la emisión del voto en cada proceso electoral.



Haciendo un recuento de lo expuesto, la democracia en México en tanto procedimiento, se concentra en la existencia de los siguientes elementos:

153

1. Existencia de elecciones libres, periódicas y permanentes
2. Participación de la ciudadanía en el proceso
3. La presencia de partidos políticos (incardinándose a éstos las nuevas figuras de candidatos independientes)
4. Un proceso electoral que desemboca en un día o jornada electoral en la que los ciudadanos emiten su voto

Estos cuatro elementos son considerados como necesarios para la celebración de elecciones y, con ello, poder esgrimir la existencia de un régimen democrático que se asocia de manera inmediata con el Estado de Derecho y la protección de derechos fundamentales, mismos que encuentran en un modelo democrático su espacio más idóneo de protección y ejercicio.

¿La participación política se limita al voto en las elecciones? En el siguiente apartado hemos de brindar un proyecto de respuesta a la misma.

III. Apuntes sobre el sistema representativo y cultura democrática

Lo apuntado en líneas previas esboza un modelo democrático en el que la jornada electoral se esgrime como un momento icónico y distintivo que permite a las y los ciudadanos ser parte de la vida pública y política de su comunidad.

No podemos admitir que en nuestros días, el sistema democrático se reduzca a la competencia por el voto, pues estaríamos olvidando el sentido fundacional de la palabra democracia: “el pueblo en el poder”. Ello sería aceptar una democracia disminuida en la que los participantes no logran entender que votar es sólo un momento preliminar de la vida democrática. La participación política de los ciudadanos sólo existiría en el momento de las campañas electorales, pasando los ciudadanos a ser meros espectadores con pretensiones políticas exteriorizadas más allá del voto.

Esto no refleja la realidad mexicana, pues existen otras conductas llevadas a cabo por miles de ciudadanos, individuos comprometidos con los asuntos públicos de su comunidad, con la conciencia que su actividad política no empieza y termina en las urnas. Esta participación no la concede la edad, el origen o una credencial de elector, ésta se ejerce a través de la participación cotidiana, organizada y muchas veces autónoma al Estado. Los ciudadanos que convierten sus prácticas cívicas en iniciativas políticas dan un sentido a su poder transformador.

En términos de Giovanni Sartori “...participación es ponerse en marcha por uno mismo, no que otros te pongan en marcha ni que te movilicen desde arriba” .⁷⁵

75.- Sartori, Giovanni, *La democracia en treinta lecciones*, México, Taurus, 2009, p. 35.



Siendo así, algunas de las conductas que conformarían la participación política son las siguientes:

1. Rendición de cuentas, que implica no solamente la exigencia de informes puntuales de fiscalización sino sobre el impacto real de las políticas públicas y la legislación.
2. Análisis y seguimiento de las plataformas presentadas por los actores políticos, lo cual permite identificar el cabal cumplimiento, por ejemplo, de una propuestas de campaña y con ello estar en posibilidad de emitir, en su caso, un voto de castigo o de confianza.
3. La confianza interpersonal entre la ciudadanía, la cual en palabras de Inglehart se constituye como “...uno de los elementos más básicos de una cultura política prodemocrática”,⁷⁶ al conllevar una actitud de apertura entre las personas que forman parte de una comunidad política. En esta democracia, los individuos de una cuadra o un barrio dejan de ser ajenos a la comunidad que los rodea, para ejercer las más diversas actividades cívicas y convertirse en verdaderos conciudadanos, que al tener vínculos más profundos, reflexionan juntos en torno a problemas comunes, conforman sus proyectos y dan la batalla de manera compartida.
4. Acceder y difundir información relacionada con temas públicos y políticos que puedan impactar en la comunidad, lo cual no sólo constituye el ejercicio de derechos consagrados en la Constitución y tratados internacionales sino también una herramienta ideal para asegurar la divulgación de contenidos que pueden tener impacto en lo público.



70.- Inglehart, Ronald (1988). *Cultura política y democracia estable*, en Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Núm. 42, 1998, p.48.

5. Deliberación y apertura al diálogo, elementos fundamentales de la vida del “animal político” aristotélico, ya que es el punto sobre el que se articulan las democracias actuales.

Si bien, son los ciudadanos los que gobiernan tenemos que “...la democracia moderna reposa sobre una concepción individualista de la sociedad”,⁷⁷ por lo que se debe apostar, a promover la participación de la ciudadanía en la deliberación pública y constante de la agenda política nacional, estatal y municipal, no centrándonos únicamente en los problemas o fenómenos a nivel macro, sino también prestando atención a las necesidades que surgen en la comunidad más inmediata y que tiene en el municipio su figura más emblemática.

En palabras de Timothy Snyder “...las mínimas decisiones que tomamos son en sí una especie de voto (...) En la política de lo cotidiano, nuestras palabras y nuestros gestos, o su ausencia, son muy importantes”,⁷⁸ motivo por el cual es preciso apostar a fortalecer formas de participación política más allá de la elección, ya que sólo transitando por este camino (tal vez más sinuoso pero con un mayor espectro de actuación) será posible consolidar una cultura democrática basada en elementos no sólo formales sino sustanciales.

Por ello, asegurar la existencia de elecciones libres y auténticas, sólo es posible en la medida en la que aquellas personas que toman parte en las mismas (ciudadanos/as) actúan y fomentan acciones políticas en el *inter* de cada proceso electoral.

77.- Bobbio, Norberto (2003) Teoría General de la Política, Madrid, Editorial Trotta, p.411.

78.- Snyder, Timothy, *Sobre la tiranía: veinte lecciones que aprender del siglo XX*, México, Colofón, 2017, p.37



IV. Conclusiones

No podemos limitar la democracia a un procedimiento en lo que todos pueden votar y de hecho lo hacen. Eso sería como aceptar que cualquier decisión adoptada por una mayoría sería válida, aunque menoscabara los derechos y libertades de las minorías o acabase con el proceso democrático mismo.

En elecciones tan concurridas y tan contundentes como las que acaba de experimentar nuestro país, es cuando podemos poner a prueba nuestra forma de democracia. ¿Se demostrará que somos una poliarquía, un sistema en el que un grupo gobierna y la participación de las masas se limita a elegir dirigentes en elecciones dominadas por las élites que compiten? o ¿de una vez por todas los mexicanos terminarán de consolidar un modelo de democracia participativa y permanente, como forma de vida dentro de un sistema que nos da acceso a derechos y libertades? Eso sólo lo podrán responder los propios ciudadanos con su conciencia y su actuar diario.

29 FEPADE Difunde



157

Bibliografía

- Antaki, Ikram, *El manual del ciudadano contemporáneo*, México, Planeta, 2000.
- Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, Madrid, Editorial Trotta, 2003.
- Inglehart, Ronald (1988). Cultura política y democracia estable, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Núm. 42, 1998.
- Sartori, Giovanni, *La democracia en treinta lecciones*, México, Taurus, 2009.
- Snyder, Timothy, *Sobre la tiranía: veinte lecciones que aprender del siglo XX*, México, Colofón, 2017.

BALANCE DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL
2017-2018 CONCURRENTENTE CON
30 ELECCIONES LOCALES

Las fiscalías electorales en el Proceso Electoral 2017-2018

Mtro. Ricardo Suro Gutiérrez⁷⁹

I. Introducción

Durante las últimas cuatro décadas, en México se han impulsado innumerables esfuerzos por crear y consolidar un régimen político democrático, en este transitar, de manera constante se han rediseñado instituciones y reformado leyes con el firme propósito de contar con reglas claras que generen certeza y confianza entre la ciudadanía, partidos políticos y contendientes en los procesos electorales.

A partir de la reforma político electoral de febrero de 2014, México tiene un sistema electoral nacional robusto que se integra por el Instituto Nacional Electoral (INE), que funge como eje rector de 32 organismos públicos locales (OPLE's) en cada una de las entidades federativas, así como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con una Sala Superior, una Sala especializada, y cinco salas regionales; asimismo, cada estado de la República cuenta con un Tribunal Electoral Local. A este denominado tripode electoral se suma la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) en el orden federal y fiscalías especializadas en esta misma materia en cada entidad federativa.

79.- Es Abogado por la Universidad de Guadalajara y cursó la Maestría en Derecho Electoral en el Instituto de Investigación y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del estado de Jalisco. Está certificado por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, además de haber concluido diversos cursos sobre argumentación y taller práctico en el Nuevo Sistema de Justicia Penal. Actualmente es Fiscal Especializado en Materia de Delitos Electorales en Jalisco y Presidente de la Asociación Nacional de Fiscales en Materia Nacional.

Los retos que enfrentan cada una de estas instituciones son enormes y se van transformando en cada proceso electoral, los desafíos conllevan la desconfianza y falta de credibilidad, todas las instituciones han buscado abrir espacios en los que los ciudadanos puedan ser parte, tanto en el diseño de estrategias como en la implementación de las mismas, que produzcan un acercamiento y sentido de pertenencia a las mismas. Sin embargo, los desafíos de una legislación que en algunos aspectos es poco clara, imprecisa o hasta contradictoria genera lagunas que en ocasiones es mal utilizada por los contendientes en una elección; pero también, estas instituciones enfrentan los desafíos que imponen las limitaciones presupuestales. Un desafío común a todos, que limita las estrategias institucionales y que constituye un enorme reto, que obliga a eficientar recursos y a lograr una vinculación interinstitucional fluida, eficaz y productiva, en esta tarea, todas ellas deben estar en sintonía para lograr que este gran andamiaje institucional camine de forma coordinada y proporcione a los ganadores de las contiendas electorales la legitimidad que de origen requiere todo gobierno democrático.

En este espacio se abordarán los retos a los que se enfrentó uno de los pilares del llamado tripode electoral, las fiscalías especializadas para la Atención de Delitos Electorales en el proceso electoral 2017-2018. Se dará cuenta en este artículo de la razón de ser de las fiscalías, sus principales transformaciones sustantivas y estructurales, las condiciones que guardan éstas, las exigencias tanto sociales como de los actores en los procesos electorales, los principales retos y desafíos.

En este contexto complejo, de un escenario con elecciones competidas, es muy pertinente reflexionar sobre el rol que las fiscalías electorales juegan y, sobre todo, los retos a los que se enfrentaron. Visibilizar los desafíos, nos permite tomar acciones preventivas y correctivas, para garantizar a la ciudadanía las instituciones fuertes y confiables que reclama y que merece.



II. La esencia del Derecho Penal Electoral

Para poder comprender la importancia de la procuración de justicia en materia electoral, se debe partir de que en un Estado de Derecho se establece un conjunto de normas jurídicas que regulan el comportamiento del hombre en sociedad, para que este viva en un ambiente de paz y armonía, se entiende que las necesidades de los hombres y las mujeres actuales no son las mismas de hace 40 años, las exigencias de la sociedad moderna reclaman por encima de todo el reconocimiento y respeto de los derechos humanos y con ello, reformas que garanticen el ejercicio de estos en un ambiente de paz y libertad, por ello, en tutela del derecho humano a una vida democrática, ante la especialización del derecho, se crea la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de aplicación federal y para cada uno de los estados, deroga lo dispuesto en los códigos penales locales y dispone la creación de fiscalías locales, determina competencias y busca homologar en todo el país las conductas punibles en materia electoral.



El Derecho Penal Electoral es el encargado de prevenir, proteger y salvaguardar el adecuado desarrollo de la función electoral, los derechos del pueblo a un sufragio universal, libre, secreto, pacífico y directo, especialización que justifica su origen en razón de la existencia de una marcada tendencia a soslayar el contenido de las normas electorales, en un abierto ejercicio de la subcultura del fraude.

La norma penal electoral, en un esquema jurídico con aspiraciones democráticas, que cuenta con el sustento de la coercibilidad a través de normas que tutelen los bienes jurídicos consagrados en las leyes electorales, ya que son las autoridades administrativo electorales las que determinarán las reglas para contender por los cargos de elección popular, designan a quienes habrán de desempeñar cargos supeditados al sufragio ciudadano, buscando siempre la equidad en la contienda.

La democracia es el gobierno de todos, en el que participan los menos y los más, en donde las leyes que nos rigen son aprobadas por los hombres que ha designado la sociedad para este efecto, cuando hay democracia hay un régimen político que permite la coexistencia pacífica y no violenta, es una forma en la que el Estado se organiza y otorga poder y legitimidad a los representantes políticos. En este entorno democrático surge el Derecho Penal Electoral, el cual a través de la Ley General en Materia de Delitos Electorales (DOF el 23 de mayo de 2014) establece los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno.



162

Los tipos penales en materia electoral se clasifican según el sujeto activo de la conducta ilícita, los cuales se ordenan de la siguiente manera: cualquier persona, funcionario electoral, funcionario partidista, servidor público, candidato electo, ministros de culto religioso y fedatario público, entre otros. Tales sujetos actúan consciente y voluntariamente ya que no existe delito electoral sin dolo, produciendo con ello un resultado típico y antijurídico.

Las sanciones que establece la Ley General en Materia de Delitos Electorales van de los 50 a los 500 días de multa y de los 6 meses a 15 años de prisión de acuerdo al sujeto activo del delito y la trascendencia que tuvo la conducta, y la condena por delito electoral trae como consecuencia la inhabilitación a la persona para ocupar cargos públicos hasta por seis años.

Lo que se busca con la prevención, persecución y sanción de los delitos electorales, es el libre desarrollo de una cultura de respeto al sistema electoral en México, siendo el catalizador de este proceso la propia sociedad, la cual exige cada vez más que sean reconocidos sus derechos y que reconoce como una condición la vida

democrática, evitando que las condiciones económicas, de género, culturales o raciales de los distintos sectores de la sociedad, sean aprovechadas para transgredir la ley, para manipular los procesos electorales en beneficio de algún partido político o candidato.

III. Los retos del Proceso Electoral 2017-2018

Las autoridades electorales, tanto a nivel nacional como a nivel local, nos enfrentamos a una serie de retos, entre ellos el abstencionismo y la falta de confianza, la constante denostación de candidatos en redes sociales, noticias falsas e índices delictivos en aumento, lo que generó condiciones de incertidumbre en el electorado; sin embargo, el reto de aumentar la participación ciudadana dentro del proceso electoral 2017-2018, así como la confianza en las autoridades electorales nos obligó a trabajar en coordinación, aprovechando plataformas tecnológicas tanto para la difusión de material informativo como para la recepción de denuncias.



163

Entre los principales retos encontramos los siguientes:

- Deficiente cultura de la legalidad.

La Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 menciona que existe una ruptura entre la ciudadanía y el Estado, ya que 29% considera que no se respetan las leyes y 37% que se respetan poco.

México se ubicó en el lugar 79 de 102 en el Índice del Estado de Derecho (*World Justice Project*).

- Desconfianza de la ciudadanía y poca credibilidad en las autoridades.

Según datos arrojados en la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 menciona que solo el 24% confía en los

jueces, 22% en la Policía, 19% en los partidos políticos y 18% en los diputados.

- Desconocimiento de la legislación electoral (Ley General en Materia de Delitos Electorales), así como falta de denuncia de delitos electorales, y delitos en general por parte de la ciudadanía.

Cuando se denuncia un delito, 63% de opina que no sirve de nada y 52% que no lo hacen por falta de confianza en las autoridades. (Según datos de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023).

- Ausencia y abstencionismo por parte de la ciudadanía en los procesos electorales.

En nuestro país la participación ciudadana en las elecciones del pasado 1 de julio fue de 63.44% de los ciudadanos registrados. Lo que resulta preocupante es que la posible causa del abstencionismo o de la apatía a participar e involucrarse en los procesos electorales, es debido al descrédito de las instituciones públicas (especialmente en los partidos políticos), reflejado en la desconfianza que la ciudadanía tiene en ellas.

IV. Fortalecimiento de las fiscalías electorales

Como respuesta a los retos que se nos presentan como autoridades electorales, se ha venido trabajando en el fortalecimiento y vinculación entre autoridades, y como prueba de ello la reforma político-electoral del año 2014 introdujo una serie de cambios, con lo que se buscó incrementar la calidad de la democracia en nuestro país, dotando de nuevas atribuciones a las instituciones electorales. Igualmente, dentro de esta reforma se ordenó la creación y reforma de varias leyes entre la que encontramos la creación de la “Ley General en Materia de Delitos Electorales”; ley que en su artículo número 25



establece que las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas deberán contar con fiscalías especializadas en delitos electorales, dotados de los recursos humanos, financieros y materiales que requieran para su efectiva operación. Esto surge ante la necesidad de dar mayor legalidad, equidad, transparencia y por lo tanto certeza a los procesos electorales.

La finalidad principal de crear las fiscalías especializadas en delitos electorales en los estados, es regular los delitos electorales en aras de proteger la libertad, efectividad y certeza del voto, así como la equidad de la contienda, generando una mayor coordinación entre las fiscalías locales y las autoridades electorales.

Entre las funciones de estas fiscalías está la prevención de los delitos electorales, lo que conlleva la responsabilidad del blindaje electoral, para ello se desarrollaron diversas acciones conjuntas con los sectores público y privado, orientadas a la difusión, divulgación y capacitación en materia de prevención de delitos electorales. Con lo anterior se busca inhibir los factores que generan las conductas delictivas y con esto lograr la disminución de la incidencia de dichos delitos, lo cual traería consigo un incremento de la confianza ciudadana en las instituciones encargadas de procurar justicia en la materia. Todo esto se lleva a cabo de la mano con las autoridades federales, en este caso con la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

Para lograr lo antes dicho, se han celebrado convenios de colaboración entre autoridades federales, FEPADE, y todas las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas en materia de prevención y atención de delitos electorales y fomento a la participación ciudadana, con el objetivo, no sólo de prevenir y difundir cuáles son las conductas sancionadas y tipificadas como delitos electorales, sino también con el objetivo de salvaguardar el bien jurídico tutelado del derecho al voto.



Ahora bien, como ya se mencionó desde el año 2014 se ordenó a todas las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas crear fiscalías especializadas en materia de delitos electorales, en la actualidad las 32 entidades federativas cuentan ya con fiscalías electorales locales y/o unidades especializadas en materia electoral:

	Fiscalías especializadas
1	Aguascalientes
2	Campeche
3	Chiapas
4	Chihuahua
5	Ciudad de México
6	Coahuila
7	Estado de México
8	Guanajuato
9	Guerrero
10	Hidalgo
11	Jalisco
12	Michoacán
13	Morelos
14	Nuevo León
15	Oaxaca
16	Puebla
17	Quintana Roo
18	San Luis Potosi
19	Sinaloa
20	Sonora
21	Tabasco
22	Tamaulipas
23	Veracruz
24	Yucatán
25	Zacatecas

	Unidades especializadas o mesas de trabajo
1	Baja California Sur Unidad Especializada Acuerdo 42/2018
2	Colima Unidad Especializada Acuerdo por el que se crea la unidad especializada
3	Durango Unidad Especializada
4	Querétaro Unidad Especializada Acuerdo
5	Tlaxcala Mesa Especial de Delitos Electorales
6	Baja California*
7	Nayarit*

* No celebrarán proceso electoral local (no cuentan con área especializada)

Cabe mencionar que ante la falta de recursos por parte de algunos gobiernos estatales, si bien no se han creado fiscalías especializadas en materia de delitos electorales, han creado áreas específicas dentro de sus procuradurías o fiscalías para que sean éstas las encargadas de prevenir,



perseguir e investigar los delitos electorales, las cuales con el apoyo de FEPADE han podido especializarse en la materia y trabajar de manera coordinada.

Las fiscalías locales en la búsqueda de una mayor coordinación e intercambio de información que permita una mayor efectividad en la prevención y combate de los delitos electorales constituyeron la Asociación Mexicana de Fiscales Electorales Locales, la cual ha firmado convenios de colaboración tanto con FEPADE como con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con el objetivo de contar con capacitaciones que fortalezcan su desempeño.



De lo anterior, podemos concluir que la razón de ser de las fiscalías electorales no solo es el combate a los delitos electorales, sino generar confianza ciudadana en los procesos de elección de sus autoridades y en sí, el sistema democrático que rige al país. Hoy en día, los reclamos sociales en torno al combate a la corrupción y el distanciamiento entre sociedad y autoridades, han dado origen al Sistema Nacional Anticorrupción, por lo que se hicieron una serie de reformas constitucionales en la materia publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, con las cuales por primera vez se unen esfuerzos institucionales para combatir con autonomía la corrupción, todo en el marco de la transparencia y la rendición de cuentas, elementos que hoy en día son un lenguaje común y una exigencia de los ciudadanos, lo cual incrementa la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas.

Este nuevo sistema integra a las fiscalías electorales, las cuales constituyen el primer esfuerzo en el país en torno al tema, ya que como se dijo anteriormente, éstas también buscan prevenir y combatir que los recursos públicos, ya sean materiales, financieros, humanos o los programas sociales sean utilizados ilegalmente para beneficio o apoyo de algún partido político o candidato.

Para cumplir con este propósito, se reformaron 14 artículos constitucionales y se crearon y reformaron diversas leyes que generan las condiciones para contar con un Sistema Nacional Anticorrupción eficaz, las leyes que integran este andamiaje son las siguientes:

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (Nueva)
- Ley General de Responsabilidades Administrativas (Nueva)
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (Nueva)
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (Nueva)
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (Reformada)
- Código Nacional de Procedimientos Penales (Nuevo)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Reformada)

Sin embargo, la experiencia ha evidenciado que el combate a la corrupción no es tarea sencilla, se debe dotar de mayores recursos: humanos, financieros y técnicos para poder alcanzar el principal objetivo del Sistema Nacional Anticorrupción, que es prevenir, detectar y sancionar las faltas administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos en todos los órdenes de gobierno. Además, no puede descansar en una sola institución, no hay mesías en torno al tema, debe ser una nueva cultura que caracterice el actuar de todo ciudadano en nuestro país, hombre, mujer, sin importar su militancia o no en algún partido político, si contiende por un cargo de elección popular o es simpatizante de estos, si es funcionario público, funcionario electoral, ministro de algún culto religioso o es proveedor de gobierno o partido político.



Los delitos electorales denunciados con mayor frecuencia en el proceso electoral son la compra de votos, el desvío de recursos públicos a campañas, también llamado peculado electoral y el turismo electoral; sin embargo, se tiene la experiencia que muchas de las denuncias tienen poco éxito en su consignación ya que en muchas ocasiones los denunciados optan por desistirse de sus pretensiones dejando de aportar los elementos necesarios para una adecuada investigación, aun cuando los delitos electorales son perseguidos de oficio se requiere del compromiso y el respeto al Estado de Derecho, la coadyuvancia con las instituciones de procuración de justicia.

29 FEPADE Difunde



169

En México debemos conducirnos con integridad, se deben cumplir y hacer cumplir las leyes, respetar las reglas que hemos fijado para convivir en sociedad, transformar mentalidades de respeto, de orden, que generen honor y nos permitan estar orgullosos de nuestro actuar, estar orgullosos de nuestro país, de nuestro México.

Esta transformación no se puede dar de la noche a la mañana, pero sí se puede practicar día y noche hasta alcanzar el objetivo; erradiquemos prácticas desleales, respetemos la contienda electoral, que es precisamente de donde emanan nuestros gobernantes que dirigen a la nación. Este Proceso Electoral 2017-2018 considerado el más grande de la historia de nuestro país se ha caracterizado por el contraste de ideas, respeto a la legalidad y a la civilidad, no permitamos que el afán por el poder influya en conductas antijurídicas que sin duda serán sancionadas.

BALANCE DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL
2017-2018 CONCURRENTENTE CON
30 ELECCIONES LOCALES

Importancia de la observación electoral en México

Dr. Miguel Angel Lara Otaola⁸⁰

Lic. Diego Marroquín Bitar⁸¹

“La presencia de observadores electorales internacionales, desplegados siempre con la aquiescencia de los Estados soberanos [anfitriones], puede marcar una gran diferencia a la hora de garantizar que las elecciones avancen genuinamente el camino de la democracia. Su mera presencia tiene el potencial de disuadir la mala conducta [de autoridades y partidos políticos], garantizar la transparencia e inspirar confianza durante las elecciones.”

Kofi Annan

80.- Miguel Angel Lara Otaola tiene amplia experiencia académica y práctica en el terreno de asistencia democrática y electoral a nivel internacional. Ha colaborado en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Instituto Nacional Electoral de México y en *Overseas Development Institute* del Reino Unido, entre otros. Recientemente colaboró también con el Proyecto de Integridad Electoral de las Universidades de Sydney y Harvard. Actualmente, es Jefe de la Oficina de IDEA Internacional para México y Centroamérica. Además, ha participado como observador electoral en distintas misiones en Asia, Australia, Europa y América Latina. Tiene una Maestría en Política Comparada por la *London School of Economics* y un Doctorado en Ciencia Política por la Universidad de Sussex, en Reino Unido.

81.- Diego Marroquín Bitar es egresado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Actualmente, se desempeña como enlace internacional en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Sus intereses de investigación son la promoción de la democracia y el desarrollo, con especial énfasis en el ámbito regional latinoamericano, las políticas públicas que maximizan las libertades de los individuos y la política económica internacional.

De una actividad infrecuente a su consolidación como práctica cuasi-universal,⁸² la observación electoral se ha convertido, tanto en democracias nacientes, en regímenes en transición, como en democracias consolidadas, en un instrumento clave para la promoción y fortalecimiento de procesos electorales transparentes y respetuosos de los derechos civiles y políticos de las y los ciudadanos del mundo. Haciéndose presente en 4 de cada 5 elecciones en el Sur global,⁸³ con el paso de los años, el monitoreo de elecciones ha superado vetustas aprensiones nacionalistas que defendían con recelo la soberanía e independencia de la política interna de los países –entre ellas la realización de elecciones–. Ahora, la observación electoral se ha convertido en un ejercicio que, reuniendo a expertas y expertos, representantes de organismos internacionales y a organizaciones de la sociedad civil (OSCs), ha dado certidumbre a la organización de las elecciones, al ejercicio del voto e incentivado que el actuar de autoridades electorales y partidos políticos esté a la altura de las exigencias de los votantes y –dicho sea de paso– a la altura de los compromisos internacionales que han sido firmados por los propios países.

Desde su puesta en marcha durante las elecciones presidenciales de Costa Rica en 1962, las Misiones de Observación Electoral (MOEs) se han convertido en un elemento inamovible del paisaje de paulatina democratización experimentado a nivel mundial durante las últimas cuatro décadas.⁸⁴ En el mismo sentido, el fin de la Guerra Fría y el avance de la tercera ola de democratización a nivel mundial, facilitaron un mayor énfasis por parte de la comunidad internacional sobre la importancia de la realización de elecciones libres como eje cardinal de una política coherente con la defensa y promoción de los derechos humanos.⁸⁵

82.- Susan D.Hyde, *The Pseudo-Democrats Dilemma* (Ithaca: Cornell University Press, 2011), 208.

83.- "Experimenting in Democracy Promotion: International Observers and the 2004 Presidential Elections in Indonesia," *Perspectives on Politics* 8, 2 (2010), 511.

84.- Therese P. Laanela, "Beyond the Checklist: Addressing New Challenges in Election Observation Methodology," *Nordic Journal of Human Rights* 35, 4 (2017), 327.

85.- Judith G. Kelley, "Monitoring Democracy: When International Election Observation Works, and Why It Often Fails," *Perspectives on Politics* 11, 2 (2013), 674-675.



Con presupuestos y personal fortalecidos, en la actualidad, las MOEs han incrementado su número de actividades, cobertura geográfica y enriquecido su metodología con el propósito de llevar a cabo evaluaciones integrales y emitir recomendaciones que ayuden a fortalecer la integridad y transparencia de distintas etapas de los comicios.⁸⁶ Es decir, hoy en día las MOEs no sólo han crecido en número, sino también han pasado de ser ejercicios de corto plazo, con pocos integrantes desplegados en torno a la jornada electoral, para convertirse en complejas operaciones que analizan a profundidad distintos aspectos relacionados con la realización de las elecciones a lo largo de todo el ciclo electoral; desde el registro de electores, hasta la resolución de disputas y la calificación de la elección. Algunos de los temas que se estudian en la actualidad incluyen: tecnología, seguridad, justicia electoral, el financiamiento de campañas, y la participación política de las mujeres y de los pueblos indígenas, entre otros.⁸⁷



El equilibrio político determina el ritmo de la reforma: la apertura de México a la observación electoral

En el caso particular de México, entre 1994 y 2018, el país ha recibido 28 MOEs de organizaciones internacionales como el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/ CAPEL), el Centro Carter, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES, por sus siglas en inglés), el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI, por sus siglas en inglés), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Confederación Parlamentaria de las

86.- Como ejemplos de lo anterior encontramos la MOE realizada por la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Fondo de Apoyo Para la Observación Electoral (FAOE), que desplegaron 65 y 1624 observadores respectivamente durante las elecciones federales del primero de julio, según datos del INE.

87.- Organización de Estados Americanos, "Informe Preliminar MVE México," Organización de Estados Americanos, 3 de junio de 2018, consultado el 10 de agosto de 2108, <http://www.oas.org/fpdb/press/Informe-Preliminar--MVE-Mexico.pdf>

Américas (COPA) y la Unión Europea (UE). A esto se suma la observación doméstica y su impulso decidido desde las autoridades electorales, como se discute más adelante.

Al igual que en otros países de la región y del resto del mundo, el fenómeno de las MOEs enfrentó varios retos a nivel doméstico antes de consolidarse en el ejercicio democrático que sirve para fortalecer los sistemas, instituciones y procesos electorales que hoy conocemos.⁸⁸

En este sentido, a finales del siglo pasado, en el caso mexicano destaca un fenómeno que abrió paso al escrutinio internacional en materia electoral: la transición a la democracia estimulada por un impulso reformista y por el reacomodo de las fuerzas políticas del país.⁸⁹

Tanto el mal manejo de la economía, como sus consecuentes crisis sociales y políticas, detonaron una serie de reformas que tuvieron un impacto real sobre la construcción de controles civiles al gobierno, la transparencia en los comicios y el fortalecimiento de la sociedad civil mexicana.⁹⁰ Sobre este punto, si bien fue la reforma electoral de 1977 la que abrió el camino hacia una mayor pluralidad,⁹¹ fue la crisis de 1988 –derivada

88.- Dados los capítulos de intrusión por parte de potencias extranjeras en los asuntos internos del país, los principios de no intervención y respeto a la soberanía de otros países plasmados en la Doctrina Carranza y Estrada, llevaron a las autoridades mexicanas a expresar serias dudas sobre las primeras MOEs realizadas en la región. Es decir, hasta finales del siglo pasado, la percepción y sensibilidades políticas del Estado mexicano giraban alrededor de la naturaleza “inherentemente doméstica de las elecciones y el derecho de los Estados soberanos de elegir su propio sistema político y electoral según sus condiciones nacionales y la voluntad de sus ciudadanos.” Como resultado de lo anterior, en instancias internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con respecto a la MOE de Haití en 1990, la delegación mexicana expresó que “las elecciones estaban sujetas únicamente a la competencia de los ciudadanos de cada país, mismos que debían resolver sus diferencias por medios democráticos sin la intervención de otros países.” Esto cambiaría con la apertura política del régimen y la posterior evolución del sistema electoral mexicano. Kofi D. Asante, “Election Monitoring’s Impact on the Law: Can it Be Reconciled with Sovereignty and Nonintervention?,” *New York University Journal of International Law and Politics* 26, 2 (1994), 274-275. Roberta Lajous, *Historia mínima de las relaciones exteriores de México (1821-2000)* (Ciudad de México: El Colegio de México, 2012), 21.

89.- Carlos Elizondo, “La lógica del cambio político en México,” en *Lecturas sobre el cambio político en México*, Carlos Elizondo y Benito Nacif eds., (Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2002), 7-41.

90.- Miguel Basáñez, *El pulso de los sexenios: 20 años de crisis en México* (Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 1990), 41-45.

91.- Jaime González Graf, “La crisis del sistema,” en *Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político*, Jaime González Graf ed., (Ciudad de México: El Colegio de México, 1989), 135-157.



de la incapacidad o falta de incentivos de la Comisión Federal Electoral (CFE) para comunicar los resultados de los comicios de forma transparente y oportuna— y la posterior reforma de 1989, los factores determinantes que aceleraron este proceso.

Con la reforma de 1989 la CFE desapareció y fue reemplazada por un Instituto Federal Electoral (IFE) independiente que contribuyó a contar con procesos electorales libres y equitativos.⁹² En otras palabras, con la reforma de 1989, la adopción de elementos constitucionales consensuales y la transición al poder compartido permitieron, entre otras cosas, la apertura del sistema político mexicano y con ello la aparición del monitoreo de procesos electorales bajo la figura de “visitantes extranjeros”⁹³ y las misiones de observación doméstica.⁹⁴



Gracias a lo anterior, México se convirtió en uno de los países más abiertos al escrutinio internacional. Fue así como, pasando por las primeras misiones informales del Centro Carter en 1986 y 1992 —mismas que no estaban reguladas—,⁹⁵ llegamos a grandes despliegues internacionales que han acompañado las elecciones mexicanas, destacando sus fortalezas y emitiendo recomendaciones de mejora. El avance es significativo: en las elecciones de 2018 participaron cerca de 30 mil observadores electorales nacionales y 907 visitantes extranjeros de 60 países.

92.- Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, La reforma electoral de 1996: una descripción general (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1997), 7-22.

93.- Los observadores electorales pasaron a llamarse “visitantes extranjeros,” un término jurídico obsoleto que todavía está en uso. De conformidad con el artículo 216 del Reglamento de Elecciones del INE, se considera visitante extranjero a “toda persona física de nacionalidad distinta a la mexicana, reconocida como tal conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución Federal, interesada en conocer los procesos electorales federales y locales, y que haya sido debidamente acreditada para tal efecto por la autoridad electoral responsable de la organización de los comicios en que participe.” Miguel Angel Lara Otaola, “Democratic Diffusion in Mexico: is election observation effective?,” Documento de trabajo presentado en IPSA (2018), 6.

94.- Alonso Lujambio y Horacio Vives, El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana (Ciudad de México: Océano, 2000), 21-33.

95.- Antes de la elección de 1994, organizaciones como el Centro Carter habían realizado misiones de observación de manera informal desde 1986. The Carter Center, “Final Report: Observing the 1997 México Elections,” Carter Center, 6 de julio de 1997, consultado el 10 de agosto de 2018, <https://www.cartercenter.org/documents/electionreports/democracy/FinalReportMexico1997.pdf>.

Tabla 1. Misiones de Observación Electoral en México

Número	Organización	Año	Tipo de elección
1	IIDH/CAPEL	1994	Presidenciales y legislativas
2	IFES	1994	Presidenciales y legislativas
3	NDI	1994	Presidenciales y legislativas
4	Centro Carter	1997	Legislativas
5	Instituto Republicano Internacional	1997	Legislativas
6	IIDH/CAPEL	1997	Legislativas
7	Centro Carter	2000	Presidenciales y legislativas
8	IIDH/CAPEL	2000	Presidenciales y legislativas
9	Instituto Republicano Internacional	2000	Presidenciales y legislativas
10	NDI	2000	Presidenciales y legislativas
11	UE	2000	Presidenciales y legislativas
12	IIDH/CAPEL	2003	Municipales
13	COPA	2006	Presidenciales y legislativas
14	IIDH/CAPEL	2006	Presidenciales y legislativas
15	NDI	2006	Presidenciales y legislativas
16	UE	2006	Presidenciales y legislativas
17	COPA	2009	Legislativas
18	IIDH/CAPEL	2009	Legislativas
19	OEA	2009	Legislativas
20	COPA	2012	Presidenciales y legislativas
21	IIDH/CAPEL	2012	Presidenciales y legislativas
22	OEA	2012	Presidenciales y legislativas
23	COPA	2015	Legislativas
24	IIDH/CAPEL	2015	Legislativas
25	OEA	2015	Legislativa
26	IIDH/CAPEL	2018	Presidenciales y legislativas
27	OEA	2018	Presidenciales y legislativas
28	COPA	2018	Presidenciales y legislativas

Fuente: Elaboración propia.



La otra cara de la moneda: la observación electoral doméstica

Al igual que con la observación electoral internacional, la sociedad civil mexicana se fue involucrando cada vez más en el quehacer político del país. No siempre recorriendo un camino fácil, primero pocas y después muchas organizaciones han realizado trabajos importantes de observación electoral. Primero observando la validez del sufragio y después con novedosas herramientas aplicadas a diversos temas, desde la igualdad de género y la participación de jóvenes, hasta la justicia electoral, la sociedad civil ha jugado un papel fundamental.

También el movimiento reformista abrió nuevos espacios para la sociedad civil. Así, bajo la premisa de que la participación activa de las OSCs mejoraría la credibilidad y la transparencia en las instituciones y procedimientos electorales del país, en 1994 se decidió implementar un mecanismo dirigido a apoyar e incentivar la participación ciudadana en la contienda electoral. Para estos fines, se estableció el Fondo de Apoyo a la Observación Electoral (FAOE).⁹⁶

Distinguiéndose de otras iniciativas de monitoreo en la región, además de auxiliar técnica y financieramente a las OSCs para dar seguimiento a las actividades realizadas en torno a los comicios, el FAOE introdujo una fórmula única para la asignación del presupuesto a los proyectos de monitoreo. Para evitar posibles conflictos de interés entre el ente observado, es decir, las instituciones que aportan los recursos financieros (las autoridades electorales) y los observadores, la Secretaría de Gobernación, los partidos políticos y el entonces IFE recurrieron al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), reconocido por su imparcialidad y amplia experiencia en materia de asistencia técnica electoral, para que éste fungiera como administrador del Fondo.⁹⁷ Esta iniciativa -pionera y única en

29 FEPADEDifunde



177

96.- Disponible en http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/operations/projects/democratic_governance/fondo-de-apoyo-para-la-observacion-electoral-2017-2018.html

97.- Instituto Nacional Electoral, "Informe Final que Presenta la Coordinación de Asuntos Internacionales sobre el Programa De Apoyo Para La Observación Electoral 2015," Instituto Nacional Electoral, diciembre de 2015, consultado el 10 de agosto de 2018, http://portalanterior.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/JGEor201512-11in_01P05-01.pdf

su tipo a nivel internacional- ha brindado apoyo en cada una de las elecciones federales realizadas entre 1994 y 2018.⁹⁸

En suma, demostrando que la observación electoral tanto nacional como internacional tenía cabida en el país, el espíritu de apertura resultado de las reformas electorales ha permitido la evolución de una práctica que, gradualmente ampliando su espectro de actores y actividades, ha fomentado la participación libre y voluntaria de las y los mexicanos en procesos colectivos que sirven para determinar el rumbo futuro del país.⁹⁹ Sin embargo, más allá de las buenas intenciones detrás las mismas –dado que las recomendaciones emitidas no son de carácter vinculatorio para las autoridades involucradas–, el trabajo de análisis impreso en las MOE está respaldado con resultados tangibles sobre la calidad e integridad de las elecciones.

29 FEPADE Difunde



178

Tabla 2. Evolución del Fondo de Apoyo a la Observación Electoral

Año	Recursos financieros	Total de organizaciones que acreditaron observadores	Organizaciones que recibieron recursos del Fondo	Observadores beneficiados por el Fondo
1994	\$50'000,000	251	12	30,000
1997	\$12'000,000	143	24	19,000
2000	\$40'000,000	215	30	30,000
2003	\$15'000,000	157	21	9,758
2006	\$40'000,000	179	26	15,765
2009	\$25'000,000	116	26	5,261
2012	\$73'600,000	226	43	8,803
2015	\$35'000,000	61	39	3,203
2018	\$28'433,000	128	29	1,624

Fuente: Elaboración propia con datos del INE y FAOE.

98.- A excepción de las elecciones federales de 2015, donde el FAOE fue administrado por El Instituto Interamericano de Derechos Humanos y su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL).

99.- En el marco del proceso electoral 2017-2018, el INE, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) consolidaron el FAOE con una aportación de 28 millones 433 mil pesos. Como resultado, durante las elecciones se seleccionaron 29 proyectos con base en doce criterios de evaluación, incluyendo la viabilidad, el impacto, la integralidad y el alcance geográfico. Durante la jornada electoral, las organizaciones del FAOE observaron 3,051 casillas en 25 entidades federativas. Además, se desplegaron 1,624 observadores, de los cuales 58 por ciento son mujeres y 42 por ciento hombres. Comunicado de prensa, 19 de julio de 2018. Información disponible en <https://www.faoe2018.org.mx/comunicado-de-prensa-19-de-julio-de-2018/>

El panóptico electoral: el impacto de las MOEs en México

“Aquel que está sometido a un campo de visibilidad, y que lo sabe, reproduce por su cuenta los límites a su poder; los hace jugar espontáneamente sobre sí mismo; inscribe en sí mismo la relación de poder en la cual juega simultáneamente los dos papeles; se convierte en el principio de su propio sometimiento.”

-Michel Foucault

¿Para qué sirve la observación electoral? Más allá de las señales de apertura y los gestos de cortesía intercambiados entre autoridades, partidos políticos y jefes de misión, para evaluar la pertinencia, continuidad y futura expansión de las MOEs en cualquier país, es necesario saber si éstas tienen un impacto real (medible) sobre la calidad de las elecciones. En este sentido, al igual que el panóptico descrito por Foucault, la literatura comparada sobre las MOEs hace patente los efectos del continuo monitoreo sobre los agentes involucrados en una contienda electoral.

En el corto plazo, la literatura sobre los efectos del monitoreo electoral realizado por organizaciones nacionales e internacionales como la Unión Europea (UE), la OEA, el Centro Carter, el NDI y una gran cantidad de entidades nacionales y locales dedicadas a la observación ha demostrado que, al transparentar el ejercicio del voto, el monitoreo contribuye a reducir algunos tipos de irregularidades que ocurren durante el día de las elecciones¹⁰⁰. Por ejemplo, para las elecciones presidenciales de Indonesia en 2004, Hyde realizó experimentos aleatorios controlados para demostrar que la presencia de observadores electorales contribuyó



100.- Joseph Asuka et al., "Protecting the Polls: The Effect of Observers on Election Fraud," Universidad de California, Los Ángeles y Universidad de Stanford, Manuscrito sin publicar (2013), 3. Susan D. Hyde, "The Observer Effect in International Politics: Evidence from a Natural Experiment," *World Politics* 60, 1 (2007), 62-63.

de manera positiva y significativa a la calidad de las elecciones, dado que su presencia elevó los incentivos de los funcionarios de casilla para cumplir con el reglamento electoral del país.¹⁰¹ Del mismo modo, el estudio de Ichino y Shündeln para las elecciones nacionales de Ghana en 2008, comprobó que la presencia de OSCs redujo las irregularidades en materia de registro de votantes en los espacios observados.¹⁰²

Por otro lado, el estudio de difusión democrática realizado por el Proyecto de Integridad Electoral de las Universidades de Harvard y de Sydney resulta particularmente relevante para analizar los efectos positivos a largo plazo de las MOEs. Haciendo un análisis del contenido de los informes de las MOEs de la OEA en 71 elecciones entre 1999 y 2015 en el continente americano, los autores del reporte concluyen que aproximadamente la mitad de las 1000 recomendaciones publicadas en dichos informes fueron implementadas parcial o totalmente por los países anfitriones.¹⁰³ En este estudio comparativo, México ocupa un destacado lugar, donde alrededor del 50% de las recomendaciones emitidas por los profesionales observadores de la OEA han sido implementadas por el Congreso y las instituciones electorales del país.

Replicando el espíritu y adaptando la metodología del estudio realizado por Martínez i Coma, Nai y Norris a 20 MOEs realizadas por diferentes organizaciones en México entre 1994 y 2015, Lara Otaola (2018) confirma lo anterior y con ello la calidad de los procesos electorales mexicanos. En el mismo sentido, el estudio de Lara Otaola concluye que aproximadamente el 52% de todas las recomendaciones emitidas en este período de tiempo

101.- Susan D. Hyde, óp. cit., 512-514.

102.- Naomi Ichino y Matthias Shündeln, "Deterring or Displacing Electoral Irregularities? Spillover Effects of Observers in a Randomized Field Experiment in Ghana," *The Journal of Politics* 74, 1 (2012), 305-306.

103.- Por supuesto, las tasas de implementación varían de país en país, desde un 10% en República Dominicana y las Bahamas, hasta un 70% en El Salvador. Sin embargo, el promedio no es menor. Ferran Martínez i Coma, Alessandro Nai y Pippa Norris, "Democratic Diffusion: How Regional Organizations Strengthen Electoral Integrity," *Electoral Integrity Project-OEA* (2016), 8-19.



fueron implementadas por las autoridades encargadas de realizar las elecciones en México, aun cuando algunas de éstas requirieron cambios a la legislación electoral.¹⁰⁴ Esto ultimadamente significa que, además de generar incentivos para la realización de procesos más transparentes y la rendición de cuentas, sus altas tasas de implementación convierten a las MOEs en herramientas efectivas para fortalecer la integridad de las elecciones.

En resumen, ante las recomendaciones y la expectativa de vigilancia por parte de organizaciones internacionales y OSCs, al igual que los sujetos observados desde el panóptico, tanto los costos de las irregularidades, como el comportamiento de partidos, candidatos y gobierno, se ve alterado en beneficio de los ciudadanos y de la democracia. Más ojos observando se traducen en procesos electorales de mayor calidad y en menores incentivos a cometer irregularidades por parte de candidatos y partidos políticos.¹⁰⁵



¿Palos de ciego o de vidente? la importancia de la observación electoral en México

En su papel, desde hace más de dos décadas, las y los observadores han buscado documentar, monitorear y evaluar el desarrollo de las actividades de las instituciones y actores políticos involucrados en las distintas etapas del proceso electoral. Desde su entrada en escena formal en México en 1994, hasta su presencia en las elecciones presidenciales de 2018, las MOEs, como producto de un impulso nacional e internacional de apertura y democratización, han crecido su abanico de actividades, número de especialistas desplegados, así como refinado sus metodologías empleadas antes y después de los comicios.

104.- Miguel A. Lara Otaola, *óp cit.*, 3.

105.- Susan D. Hyde y Nikolay Marinov, "Information and Self-Enforcing Democracy: The Role of International Election Observation," *International Organization* 68, 2 (2014), 329-332.

De esta forma, las MOEs se han afirmado como una herramienta útil para entender el clima político y la dinámica social de un país.¹⁰⁶ En el corto plazo, el monitoreo electoral ha tenido un impacto positivo sobre la reducción de irregularidades gracias a la mayor cantidad de ojos y voces críticas durante la contienda electoral. De igual forma, en el mediano y largo plazo, la literatura comparada de la observación electoral ha probado en distintos casos que su puesta en marcha permite la implementación de mejores prácticas y la promoción de procesos electorales más inclusivos y transparentes en el país.

Producto de lo anterior, las recomendaciones emitidas por las misiones de observación, tanto internacionales como domésticas, son fundamentales para no sólo asegurar el cumplimiento de estándares internacionales y mejores prácticas en la celebración de elecciones, sino para fortalecer este “mísero detalle,” base de toda democracia.¹⁰⁷

En una democracia vibrante y liberal, la adopción de políticas públicas y legislación es producto del reiterado contraste de argumentos, ideas y de un ejercicio de retroalimentación constante entre las distintas voces que componen a la sociedad. En este sentido, para cambiar el *statu quo* y acercarlo a escenarios de mayor inclusividad y respeto a los derechos político-electorales de los ciudadanos, al igual que con cualquier decisión de política pública, el conocimiento científico y la evidencia empírica se vuelven indispensables. En este sentido, la política de puertas abiertas al escrutinio internacional ha permitido tanto a las OSCs, como a las instituciones mexicanas, tener un panorama mucho más completo sobre los retos pendientes y las áreas de mejora en materia electoral.

106.- Therese P. Laanela, óp cit., 328.

107.- “La salud de las democracias cualquiera que sea su tipo y su grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario. Si el régimen de comicios es acertado, si se ajusta a la realidad, toda va bien; si no, aunque el resto marche óptimamente, todo va mal.” José Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas* (Ciudad de México: Espasa Calpe Mexicana, Colección Austral, 1983), 139.



Parfraseando a Benedetti, ¿por qué dar palos de ciego si se pueden dar palos de vidente? Si con evidencia rigurosa y cambios graduales en las reglas del juego se pueden alcanzar estándares más altos de integridad electoral y transparencia,¹⁰⁸ la presencia de expertos y de OSCs en elecciones se ha convertido en el basamento indispensable para la construcción y sostén del edificio de la democracia mexicana.



108.- Inspirándose el método de ingeniería social propuesto por Popper, en el cual ajustes graduales acompañados de evidencia empírica tienen el potencial de reformar al statu quo. Karl R. Popper, *La sociedad abierta y sus enemigos* (Barcelona: Paidós, 2006) 175-183.

BALANCE DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL
2017-2018 CONCURRENTENTE CON
30 ELECCIONES LOCALES

**¿Hacia un nuevo sistema político
mexicano? Reflexiones sobre los
resultados electorales de 2018**

Dr. Jorge Federico Márquez Muñoz¹⁰⁹

Introducción

Las reglas del sistema político mexicano actual son producto de distintos momentos históricos, de los cuales destacan dos:

1. El sexenio de Lázaro Cárdenas fue el primero que se cumplió con normalidad después de la convulsión revolucionaria y de los muy accidentados periodos presidenciales de los años veinte. A partir del periodo 1934-1940 se estableció el sexenio como regla inamovible de duración del “poder de los poderes”, es decir, del Ejecutivo Federal.
2. El pacto entre los mayores partidos políticos que culminó con la reforma de 1996. Se trató de un acuerdo según el cual el pluralismo era el sistema deseable. Con el fin de hacerlo posible, había que fortalecer a las instituciones electorales y dotar de financiamiento suficiente a las principales fuerzas políticas del país para competir en las elecciones.

109.- Profesor de Tiempo Completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM y Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II.

El segundo elemento, es decir, la reforma política de 1996 contribuyó al pluralismo, la división de los poderes federales y locales y a la dispersión regional del poder. De tal suerte que, de 1997 a 2015, el partido del Presidente nunca logró la mayoría calificada ni en la Cámara de Diputados ni en la de Senadores; tampoco logró la mayoría absoluta en los dos órganos legislativos; y solamente, en 2015, el PRI con sus aliados consiguió la mayoría absoluta en la de diputados, pero no en la senadores. De tal suerte que, cualquier intento de modificar “las reglas del sistema” tenía que ser pactado por diversos partidos.

Por otra parte, todavía durante el sexenio 1988-1994, 14 estados se quedaron sin gobernador electo, por instrucciones del Presidente Salinas. A partir del sexenio zedillista se hizo muy difícil para los presidentes destituir a las autoridades locales. Más aún, en 2001, los gobernadores conformaron la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), en la que los mandatarios locales interactuaban y negociaban cotidianamente, en bloque, con los principales funcionarios federales. La CONAGO estableció un límite adicional al poder presidencial.

El pluralismo fortaleció económica y políticamente, a los poderes locales. Su fuerza les permitió, incluso, algunos de los más escandalosos abusos en materia de corrupción y endeudamiento.

Más aún, los ejecutivos de las entidades federativas extendieron sus tentáculos hasta los poderes federales. No era extraño escucharlos hablar de “sus diputados” y “sus senadores”. Cada negociación en el Congreso de la Unión implicaba también una con los gobernadores.

En los estados de la república los mandatarios locales sí lograron, en diversas ocasiones, la mayoría en sus congresos locales. Sin embargo, dado el peso de los poderes



federales -i.e. en la designación del presupuesto para las entidades federativas, en la distribución de programas, entre otros-, y de algunos de los municipios -sobre todo los densamente poblados y urbanizados-, aun cuando el Ejecutivo Local tuviera mayoría en su Congreso, tenía que lidiar con fuerzas diferentes a las de su partido.

En fin, la toma de decisiones relevantes, a partir de 1997, siempre requirió del concierto de más de una de las tres principales fuerzas del país. Más aún, las decisiones de mayor calado requirieron de los tres partidos principales.

La división, la dispersión y el pluralismo de los poderes pusieron serios límites a la actuación de los presidentes en el periodo 1997-2018. Claro está, los presidentes lograron acuerdos relevantes. De hecho, esa es la esencia de la política. Peña Nieto fue uno de los titulares Ejecutivo que más reformas constitucionales concretó, con 177. Felipe Calderón logró 110. Ni Miguel de la Madrid ni Carlos Salinas, se acercaron siquiera al récord de los dos últimos mandatarios.

Pero todos estos acuerdos se hicieron tras arduas negociaciones con la oposición. En el periodo 1997-2018 los presidentes no lograron nada gratis. Asimismo, cualquier propuesta de reforma que pareciera beneficiar al partido del poder, era frenada por la oposición.

En otras palabras, pese al debilitamiento que el presidencialismo sufrió a partir de 1997, los acuerdos han sido posibles. Sin embargo, el tabú sexenal ha permanecido protegido, como ya lo dijimos, por unas fuerzas políticas que, hasta 2018, no se han atrevido siquiera a insinuar algún cambio al respecto. El cálculo político ha demostrado que se trata de un tema demasiado sensible para la clase política y la ciudadanía, cuyo intento de modificación pudiera desestabilizar al país, o al menos, costar muchos puntos en las elecciones a quien se atreva a proponerlo.



La regla sexenal

Regresemos al primer elemento de nuestro sistema político, es decir, al hecho de que el Poder Ejecutivo dura seis años sin posibilidad de reelección. Recordemos que un principio ordenador del sistema político mexicano ha sido, desde 1934, la idea de que los gobiernos obedecen a un ciclo. Cada seis años los poderes más relevantes del país se renuevan, hay un nuevo inicio, el desgaste propio del poder, desaparece, al menos en el terreno de lo simbólico.

Durante el siglo XIX nuestro país fue muy inestable, en buena medida debido a que los rituales de la política no eran los suficientemente poderosos para evitar que los mandatarios intentaran perpetuarse en el poder. El voluntarismo destruía todo intento de instauración de ciclos razonables, aceptables para la clase política.

La instauración del ciclo sexenal implicó una pacificación casi generalizada en el país; es decir, la lucha entre las facciones políticas comenzó a procesarse de un modo menos violento. Las fuerzas de la Revolución mexicana no lograron producir las condiciones de una competencia civilizada por el poder. El primer presidente de la Revolución, Francisco I. Madero, no pudo retener el poder más que un par de años. El final de su mandato concluyó con un golpe de Estado y su asesinato. Los presidentes que siguieron, entre ellos el golpista Victoriano Huerta, solo lograron permanecer periodos cortos en el Ejecutivo Federal. Venustiano Carranza, el gran constitucionalista mexicano, el primer presidente en ser elegido por sufragio directo, no logró gobernar ni un año y al igual que Madero, fue asesinado poco después de ser destituido. El primer presidente en cubrir completamente su cuatrienio -pues aún no se establecía que los mandatarios duraran un sexenio- fue Álvaro Obregón.



Plutarco Elías Calles, Presidente de 1924 a 1928, impulsó una modificación constitucional que instauró seis años como duración del Ejecutivo Federal. Él mismo no se benefició de la reforma, pues se estableció que surtiría efecto a partir del próximo periodo presidencial.

Pero el intento de instauración del sexenio fue, en primera instancia, fallido. Entre otras cosas porque la reforma política de Calles permitió también la reelección. El primero en aprovechar la modificación constitucional fue Álvaro Obregón pero, poco después de lograr la elección para su segundo periodo, en un contexto dominado por la Guerra Cristera, la crisis política y económica, el presidente electo fue asesinado.

Los tres presidentes posteriores, Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, no lograron ni siquiera cumplir dos años en el poder. Pero cabe destacar que ninguno de ellos fue asesinado, sino que vivieron varias décadas posteriormente a su aventura presidencial. Todos dimitieron al cargo en medio de conflictos políticos. ¿Una medida preventiva para evitar un escalamiento que los hubiera matado? ¿Un sacrificio simbólico para evadir el sacrificio real?

Por el contrario, el Presidente Lázaro Cárdenas logró mantener la estabilidad. El nuevo orden no se estableció a partir de un ejercicio habitual y excesivo de la violencia, sino gracias a las amenazas y a la prudencia de una clase política agotada de resolver los conflictos mediante la fuerza. En parte, el ejemplo de la prudencia lo dio el propio Cárdenas, quien, ni por asomo, intentó modificar la constitución para reelegirse.

Desde Cárdenas hasta Enrique Peña Nieto, la regla de oro del sistema político mexicano ha sido el respeto al periodo sexenal. En parte, gracias al respeto de esta regla ningún presidente ha sido asesinado, pues se mantienen



elevadas las expectativas de movilidad de la propia élite. Además, ningún ex-presidente ha sido encarcelado. En pocas palabras, aunque los ex-mandatarios son los chivos expiatorios preferidos de sus sucesores, en realidad son un chivo expiatorio blando. Esto lo han logrado debido a que han asumido su papel de ex-presidentes, de hombres sin poder que deben resistir las críticas del nuevo gobierno para que no dejen de ser víctimas únicamente simbólicas, para que el rechazo que provocan no se convierta en violencia material.



En las campañas de 2018 para la presidencia, ni la reelección ni el plazo sexenal del Ejecutivo se discutieron a profundidad. En general, parece un tema tabú tanto para la clase política como para la ciudadanía. Sin embargo, la reforma política impulsada de 2014 aprobó la posibilidad de reelección para legisladores y alcaldes. Es decir, se mantuvo innombrable justamente la reelección de los poderes que mayores recursos manejan en el país: los Ejecutivos Locales y el Federal.

Durante los sexenios de Lázaro Cárdenas a Carlos Salinas, e incluso en el primer trienio de Ernesto Zedillo, el partido del Ejecutivo contó con la mayoría calificada de ambas cámaras y con el control de suficientes congresos locales para modificar la Constitución. De hecho, los presidentes lograron modificarla en gran cantidad de ocasiones. Por ejemplo, Miguel de la Madrid impulsó y logró 66 cambios al texto constitucional; Carlos Salinas 55. Sin embargo, ninguno de los presidentes con mayoría en el Congreso, siquiera insinúo que buscaría modificar el plazo sexenal o la no-reelección del Presidente.

Sin importar lo poderosos que fueran, se sintieran y les hicieran sentir, los presidentes mexicanos del periodo 1934-1994, llegaban al poder bajo la sombra de lo que pasaría seis años más tarde. Es decir, el día en que el nuevo Ejecutivo recibía el poder, cobraba especial importancia

imaginar el día en el que lo entregaría. Ese era, en los hechos, el límite más poderoso a su poder. Imaginarse un futuro en el que estarían fuera del poder, los volvía, hasta cierto punto, prudentes.

Para los presidentes de 2000 a 2012, además de este límite, está, el pluralismo producto de la reforma de 1996. Cada Ejecutivo recibe la banda presidencial de un hombre con una sonrisa forzada, con la tristeza evidente de quien deja el poder; imposible que el nuevo hombre del poder no repare en ese rostro, tan cercano y tan lejano a la vez. Para el Presidente entrante grabarse esa cara es como grabarse la herida del tiempo, el recordatorio de la finitud de su propio mandato.



Al acercarse al momento del final de su sexenio, los presidentes abandonan gradualmente los símbolos de la enormidad del poder de la Presidencia. Son conmovedoras las narraciones en las cuales los ejecutivos, en sus últimas semanas como mandatarios, se repliegan en su vida privada. El Presidente deja, por anticipado, de ser Presidente, para volver a ser, simple y sencillamente, un ser humano. Hoy abundan las descripciones de la “soledad de Peña Nieto”, quien, a decir de los comentaristas políticos más prestigiosos, ha sido abandonado aún por los miembros de su círculo cercano.

Esta situación nos recuerda a las narraciones de los temores de López Portillo poco antes de dejar el poder. El otrora poderoso mandatario, a decir de algunos testigos, negoció la entrega anticipada de algunas secretarías de Estado e incluso, del Banco de México, a cambio de la protección judicial de algunos de sus colaboradores más cercanos, de los miembros de su familia e incluso, de él mismo.

Dejar el poder implica morir simbólicamente, morir en parte. Pero dejar un gran poder implica casi la muerte física,

casi la muerte total. De hecho, el riesgo de morir en verdad existe. Los ex-presidentes suelen ser muy cautelosos, incluso en sus vidas privadas. ¿Quién les asegura que sus propios guardias no son informantes del Presidente en turno? ¿Quién les asegura que sus comunicaciones no están intervenidas?

Los mandatarios desarrollan una personalidad paranoica durante su mandato e incluso antes. Pero recordemos que también los paranoicos tienen enemigos. La paranoia de los ex-presidentes tiene como fundamento su propio acercamiento al poder. ¿Cuántos informes obtenidos de comunicaciones intervenidas leen todos los días? ¿Cuánta información relevante obtienen de espías? ¿Cuántas decisiones tomaron basados en información secreta?

Los nuevos tiempos

Después de los resultados electorales de 2018 y de las actitudes mostradas en el Legislativo y el partido hegemónico frente a su líder, se vaticina que el sistema instaurado en 1996 está moribundo. No se trata sólo del hecho de que Morena haya ganado la presidencia y las dos cámaras; no se trata solo de que además tenga la mayoría en los congresos locales necesarios para aprobar reformas constitucionales, e incluso en uno más; se trata, además de eso, de que el líder de Morena ejerce una enorme influencia sobre todos sus correligionarios y aliados.

Si el sistema de 1996 queda superado, el único límite importante al Ejecutivo Federal para el periodo 2018-2024 son las reglas del periodo sexenal: impensable pensar si quiera en alargar el mandato; imposible si quiera pensar en la reelección. Esa es la regla del sistema, pero ¿será la de López Obrador? En la campaña afirmó que sería respetuoso de la regla sexenal. Aunque sus enemigos afirmaron lo contrario, al insinuar que, de llegar al poder, sería un dictador, similar a Chávez, a Maduro o a Castro. Más



aún, en respuesta a los cuestionamientos al tabasqueño, durante la campaña, de que no sería posible llevar a cabo todas las transformaciones que prometía, respondió que en su sexenio se trabajaría tan duro que compactaría doce años (de trabajo) en seis años (naturales).

Esta capacidad de extenuante trabajo haría innecesario pensar en la reelección. Por extraño que parezca este argumento, López Obrador mandaba un mensaje claro, al menos para la clase política: no iré por la reelección, respetaré la regla sexenal.

Sin embargo, el martes 3 de julio, dos días después de su avasalladora victoria en las urnas, dijo en entrevista para TV Azteca:

“Es un compromiso que voy a cumplir: me voy a someter a una revocación del mandato cada tres años para que los ciudadanos decidan si quieren que continúe el presidente”.

¡Cada tres años! Es decir, en el 2021, pero después ¡también en el 2024! Porque usar la expresión “cada tres años” y no simplemente decir, en 2021. ¿Si se somete la consulta de revocación de mandato en 2024, es porque piensa estar en el poder al menos hasta 2027?

Sin importar cuánto poder tenga, sin importar cuánto poder sienta, sin importar cuánto poder le hagan sentir los miembros de su círculo cercano, si el Presidente López Obrador retiene en su conciencia la herida del tiempo al mirar a Peña Nieto el próximo 1 de diciembre, el tabasqueño actuará con la prudencia de los más grandes presidentes de este país. Actuará desde el primer día, no sólo como un hombre poderoso, sino como un hombre que en diciembre de 2024 se convertirá en chivo expiatorio.

De su capacidad de aceptar este hecho dependerá si el poder lo hace desvariar o mantiene la prudencia que se espera de un mandatario nacional.



¿Resistirán las dos capas de la regla del sexenio?

La no-reelección es una figura protegida, en primera instancia, protegida por la prudencia de la clase política, por el peligro de que la política deje de concebirse como un ciclo y que por lo tanto, el Presidente deje de ser un chivo expiatorio blando para convertirse en una víctima de la violencia material.

La reforma de 1996, entre otras cosas, tenía por ventaja poner una capa protectora adicional a la regla del sexenio. Al debilitar al Ejecutivo, alargar el periodo de su mandato era doblemente impensable. Los principales actores del sistema político fueron, entre 1997 y 2018, las elites de los partidos. Como ellas aspiraban a llegar o bien a colocar a uno de los suyos en la Presidencia, o en los ejecutivos locales, la rotación en el poder les satisfacía.

Han sido los miembros de dichas elites, con todos los defectos que podamos achacarles, quienes dieron fuerza y animaron la democracia mexicana en los últimos 21 años. Y han sido esas reglas, las que permitieron llegar al poder a la oposición foxista en 2000, a Felipe Calderón Hinojosa en 2006, al candidato de oposición, Enrique Peña Nieto en 2012 y al candidato de la oposición, Andrés Manuel López Obrador, en 2018. La rotación en el poder es evidente, la democracia formal ha funcionado.

Pero hoy, la segunda capa protectora del sexenio parece que puede caerse. No porque las élites partidistas de la oposición no deseen colocar o mantener a alguno de los suyos en el Ejecutivo o en los ejecutivos locales, sino porque la mayoría obtenida en las elecciones le ha dado a López Obrador la posibilidad de modificar radicalmente las reglas de 1996. ¿Qué estímulo puede ofrecerse al tabasqueño para que decida mantener el sistema pluralista, si tiene la posibilidad de desaparecerlo?



Más aún, el tabasqueño llegó a la presidencia en buena medida, con una agenda que prometía la modificación de dichas reglas. Por ejemplo, la austeridad en el Congreso y en los partidos, restarán recursos vitales para ser competitivos a los partidos políticos. No son pocos los observadores de nuestro sistema político que han advertido que la austeridad lópezobradorista se puede convertir, fácilmente, en una concentración de poder en manos del Ejecutivo Federal; no son pocos quienes han denunciado que la austeridad podrá anular a los opositores, pues los magros recursos que ejercerán no les permitirá competir contra la maquinaria presidencial. Una maquinaria que, en manos de López Obrador, será una aplanadora electoral.



No hay en el sistema político mexicano, otro político capaz, en este momento de competir con el carisma y las capacidades operativo-electorales del tabasqueño. Pero eso no es todo. Hay indicios de que el poder del morenista, tiende a incrementarse, a convertirse en omnívoro, a derrotar una a una en las elecciones locales, a sus opositores. Como ejemplo, está la creación de la figura de los súperdelegados del gobierno federal para administrar cuantiosos recursos en las entidades federativas, que competirán día a día con los gobernadores opositores.

Priistas y panistas han denunciado que el nuevo presidente continuará de campaña durante todo su sexenio. Una campaña que redoblará fuerza en 2021, cuando se celebre la primera “consulta revocatoria” a la que nos referimos arriba. Justo se celebrará en el momento mismo en el que se llevarán a cabo las elecciones intermedias, cuando estén en juego la Cámara de Diputados y una enorme cantidad de cargos locales de elección popular. ¿Se espera que de nueva cuenta el efecto López Obrador haga crecer a Morena?

Por otra parte, la actitud de la toma de protesta de los morenistas en la Cámara de Diputados convierte, a esta

mayoría, en una amenaza para la división de poderes. Gran cantidad de diputados y senadores de Morena y sus aliados, sino es que todos, sienten que llegaron al cargo gracias al empuje de López Obrador. Los legisladores morenistas saben también que dependerán del liderazgo del tabasqueño para mantenerse vigentes en la escena pública; la opción es el suicidio político.

Queda entonces solamente la primera capa protectora del sexenio: la tradición de una clase política que, sin importar que tan poderosa llegara a sentirse, no estaba nunca dispuesta a trasgredir el periodo de seis años. ¿Sentirá López Obrador respeto por esa tradición? Si no es así, quizás se convenza de que, por razones pragmáticas es lo que más le conviene al país, a él y a su círculo cercano. El tabasqueño ha dicho que quiere hacer historia por honesto y demócrata. Si es congruente con este deseo preferirá una retirada modesta en 2024 y no se arriesgará a convertirse en un nuevo Porfirio Díaz.

Ser todopoderoso por seis años

La paradoja del poder presidencial en el sistema político mexicano es que el hombre poderoso, el cuasi-monarca, se convierte, al dejar el poder -e incluso un poco antes- en el chivo expiatorio del siguiente sexenio.

En ese sentido, después de sus seis años de gloria, los presidentes se mantienen, en el imaginario colectivo, como figuras muy poderosas. Pero de un modo muy distinto. Mientras ejercen el poder se les diviniza y cuando lo dejan se les demoniza. En tanto chivo expiatorio simbólico de su sucesor, el ex-presidente siempre corre el riesgo de convertirse en chivo expiatorio real. Sobre todo, si tiene la mala idea de hacerle frente al Presidente en turno. Mientras más resistencia ofrezca, más parece confirmar su posición demoníaca y, por lo tanto, más se justifica que se le hagan heridas profundas.



Salinas peleó con Zedillo cuando éste ejerció su derecho a demonizar a su antecesor. La respuesta de Zedillo fue brutal: encarcelar a su hermano. Pero este caso fue extraordinario. Lo normal es que los presidentes, una vez que hay “presidente electo”, es decir, en el periodo de transición entre la elección para su sucesor y su toma de posesión, comiencen gradualmente a ceder el poder al nuevo gobierno. Tal y como ha comenzado a suceder con Peña Nieto y como sucedió con Zedillo, Fox y Calderón.

La cortesía del Presidente saliente en ocasiones se convierte incluso en servilismo. Esto deriva de la conciencia amplificada de la herida del tiempo producida por la cercanía del fin del sexenio. Saben que su hora de convertirse en los chivos expiatorios políticos está cerca. Como no pueden elegir entre ser y no ser chivos expiatorios, al menos buscan influir en el tipo de chivo expiatorio en el que se convertirán. La mayoría elige ser un chivo expiatorio “débil”, pues mientras más débil se les conciba, menos sentido tiene demonizarlos. Mientras más débiles se les considere, menos creíble es que, “desde las sombras”, sigan ejerciendo un poder capaz de obstaculizar al nuevo Presidente.

Dada la conciencia de los mandatarios de la finitud de su poder, toman la mayoría de sus decisiones con el calendario en la mano. Saben que no pueden abusar demasiado de su poder, que no pueden aplastar mucho a sus enemigos; saben que algunos de ellos pueden volver al poder, saben que el poder político es cíclico y que los que están arriba estarán abajo; saben incluso, que su triste predecesor puede revivir -i.e. al volver, sus más cercanos colaboradores, a ser relevantes.

La finitud del sexenio hace pensar a los presidentes también en que su chivo expiatorio no debe ser demonizado excesivamente. La tradición sexenal es muy clara: al Presidente se le permiten muchos excesos, pero solamente durante su sexenio; ni un día más.



Concluamos entonces con un regreso a la reforma política de 1996 e imaginémosla a la sombra de las reglas del sexenio: ¿no serán estas reglas suficientes para evitar que los principales avances del periodo 1997-2018 sean cancelados?, ¿la finitud sexenal seguirá siendo la esencia de un poder que se limita a sí mismo? Si López Obrador, a pesar de las actitudes de algunos de sus seguidores, mantiene las reformas de 1996, no solamente pasará a la historia como un presidente decente y honesto, sino también como un demócrata prudente. Pasará a la historia como el Presidente que pudo sepultar la democracia mexicana pero que renunció a usar ese poder para evitar la instauración de una dictadura.



BALANCE DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL
2017-2018 CONCURRENTENTE CON
30 ELECCIONES LOCALES

**“Origen es destino”. El caso de la
Fiscalía Especializada para la Atención
de Delitos Electorales**

Dr. Germán Pérez Fernández del Castillo¹¹⁰

¿Qué es la FEPADE?

De cara al proceso electoral más grande en la historia de nuestro país, el trabajo de las instituciones electorales encargadas de dar validez, legitimidad y legalidad a la renovación de más de cuatro mil cargos públicos, es un tema de extrema importancia porque impacta en los procesos y en la estabilidad de la democracia mexicana, y por ende en el comportamiento de los participantes y la confianza de sus ciudadanos.

A lo largo de su construcción, el Sistema Electoral Mexicano ha tenido como una constante el continuo rediseño de sus instrumentos e instituciones. La serie de reformas constitucionales a lo largo de más de cuarenta años¹¹¹ han dado como resultado un modelo tricéfalo que

110.- Doctor en Filosofía por la Universidad de Frankfurt, Alemania y Coordinador del Seminario de investigación sobre procesos electorales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Este ensayo se publicó en mayo de 2018 en el *blog* de la Revista Nexos, “El Juego de la Suprema Corte”. La revista agradece al Dr. Saúl López Noriega.

111.- A lo largo de los últimos 40 años el Sistema Electoral Mexicano se ha rediseñado a partir de Reformas Constitucionales en los siguientes años: 1997, 1985, 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2014. Esto quiere decir que, salvo el caso del presidente Vicente Fox quien compitió y entregó la misma legislación con la que llegó al poder Felipe Calderón, desde José López Portillo hasta Enrique Peña Nieto ninguna elección presidencial se ha llevado a cabo con las mismas reglas.

tiene como ejes principales el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Nacional Electoral y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

El Instituto Nacional Electoral (INE) es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios. Esto es, pertenece al grupo de organismos o instituciones que no dependen de ninguno de los tres poderes instituidos en la Constitución. Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, encargado de resolver controversias en materia electoral y calificar la elección presidencial. Su autonomía en los hechos es plena porque sus resoluciones son inatacables por autoridad alguna y puede resolver sobre la constitucionalidad de actos y resoluciones de cualquier organismo electoral.

Finalmente, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), pese a que forma parte de la Procuraduría General de la República, tiene autonomía técnica y operativa, y su titular es nombrado no por el Procurador, sino por mayoría calificada del Senado de la República, lo que acentúa su autonomía (a pesar de que su presupuesto es asignado por la Procuraduría).

La FEPADE atiende asuntos que son extremadamente delicados porque se trata de la libertad de las personas; pero no de cualquier tipo de personas, son políticos muchas veces de altísimo nivel, funcionarios de partidos, servidores públicos, empresarios connotados insertos en poderosas asociaciones, consejos o confederaciones.

A ello se suma la utilización política de las denuncias y la muy perjudicial tendencia a la judicialización de los procesos. Lo anterior es ciertamente reprochable en el terreno netamente electoral, porque señala la ya tradicional incapacidad de reconocer las derrotas a partir de la “cultura del fraude”; pero en este caso es



aún más grave porque señala la presunta corrupción de funcionarios públicos, actos ilegales de los privados y una abierta falta de cultura de la legalidad de los políticos y sus partidos. Es por eso que la FEPADE es naturalmente un centro permanente de presiones por parte de todo tipo de poderosos actores. No es difícil imaginarse lo que implicó para la Fiscalía en el terreno de las súplicas, los chantajes, las presiones y finalmente las amenazas casos como el del “Pemexgate” o el de los “Amigos de Fox”.

Un rápido escrutinio de sus números nos hace pensar que hasta hoy ha sido un organismo útil, tanto en la contención de los delitos como en el castigo de los mismos, veamos:



201

Desde sus inicios en 1994 y hasta el año 2017, la FEPADE ha dado seguimiento a 26 mil 634 expedientes relacionados con la probable comisión de delitos electorales, siendo 2016 el año con más averiguaciones previas: 3 mil 734. Hasta el 2017 la FEPADE ha dado resolución a 26 mil 488 averiguaciones previas y/o carpetas de investigación. De esas resoluciones el 37% (9 mil 892) corresponde a consignaciones o judicializaciones; el 35% (9 mil 369) son no ejercicios de acción penal; 15% (3 mil 990) reservas; 8% (2 mil 098) incompetencias; y 4% (1 mil 073) acumulaciones. Todo, pese a que el presupuesto de esta institución, en comparación con las otras dos integrantes del Sistema Electoral mexicano es sumamente menor.¹¹²

A sus 24 años, la FEPADE ya es una institución adulta y según todas las tendencias, llegó para quedarse. Pero tiene un origen que no todo mundo conoce en sus circunstancias y contexto. Este ensayo pretende explicar el por qué fue necesaria esta Fiscalía.

112.- Al analizar de manera comparada el Presupuesto de egresos de la Federación para el periodo 2006-2017, tanto el INE y el TEPJF reciben cada una, más presupuesto que la FEPADE. Por ejemplo, en 2007 sus recursos sumaron 1.4% del total destinado a lo electoral, mientras que en 2017 fue de 0.7%. Por su parte el INE tuvo en todo el periodo referido al menos el 80%. Nieto, Santiago y Valdez Sandra (2017), "FEPADE: La historia como creadora de Instituciones" en Integralia, Fortalezas y debilidades. pp. 655 Disponible en: <https://integralia.com.mx/fortalezasydebilidades/Capitulo29-NietoyValdez.pdf> (Fecha de consulta: 04 de mayo de 2018).

La creación de la FEPADE y su contexto

Los inicios de la hoy Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales nos remiten al año de 1994. El contexto de dicho periodo se caracterizó por una inestabilidad política y social provocada por la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el levantamiento armado en el estado de Chiapas por parte del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el asesinato del candidato del PRI a la presidencia de la república Luis Donaldo Colosio, así como los distintos hechos relacionados con ese proceso electoral.

Uno de los momentos claves que detonarían la inestabilidad en el país ocurrió el 1 de enero de 1994. El país amaneció con la noticia del levantamiento en armas del EZLN y su declaración de guerra al Estado Mexicano y a su presidente en turno: Carlos Salinas de Gortari. El impacto que tuvo el ejército zapatista fue mediáticamente tan grande que llevó a la creación de una Comisión por la Paz y la Justicia, encabezada por el Ex-Secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Camacho Solís.¹¹³

El 27 de enero se instauró el “Acuerdo por la paz, la democracia y la justicia”, que fue firmado por todos los candidatos presidenciales, a excepción de la candidata del Partido del Trabajo (PT). En este acuerdo se establecieron ocho puntos que dieron paso a reformas en la Constitución

113.- Manuel Camacho Solís (MCS) fue colaborador, amigo, confidente y “hermano” de Carlos Salinas de Gortari desde que estudiaron juntos en la Facultad de Economía de la UNAM, por lo que sintió que él sería el candidato a la presidencia del PRI, el heredero de su jefe y hermano. Sin embargo, Camacho Solís olvidó que los hombres heredan a sus hijos, no a sus hermanos y menos a sus amigos. Luis Donaldo Colosio (LDC), a quien Manuel Camacho siempre miró hacia abajo, fue la hechura del presidente, su discípulo y políticamente, su hijo. Pero para MCS la designación de LDC fue inaceptable, una traición y un insulto, por lo que, en contra de toda la tradición autoritaria del PRI no lo felicitó y, aún más, renunció como Regente del Distrito Federal. Posteriormente, aceptó el cargo de Canciller. Con todo, al momento del levantamiento zapatista, solicitó y se le otorgó ser el mediador con el zapatismo. MCS creyó que la debilidad de las instituciones y la fuerza del movimiento provocaría un “choque de trenes” que produciría un verdadero caos en el país. De allí, argumentó, sería indispensable una reforma electoral que diera certeza al proceso electoral. Esta reforma la negoció entonces Secretario de Gobernación y Presidente del Consejo General del IFE, Jorge Carpizo. Lo que nunca quedó claro fue la relación de una reforma político – electoral con el levantamiento armado de los zapatistas para quienes el proceso electoral no solamente les tenía sin cuidado sino que además estaban explícitamente en contra de las elecciones. Da la impresión de que, a excepción de la creación de la FEPADE, esta reforma respondió más las ambiciones de un grupo político que a las necesidades reales de estabilizar al país.



y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), los puntos en el acuerdo firmado fueron los siguientes:

1. Garantizar la imparcialidad de las autoridades electorales en todos los niveles del IFE.
2. Lograr la plena confiabilidad en el padrón, las credenciales y las listas nominales mediante el acceso permanente a las bases de datos del Registro Nacional de Electores y la auditoría externa del padrón.
3. Garantías de equidad en los medios de comunicación para evitar la marginación que sufrían los partidos opositores.
4. Impedir el uso de recursos o programas públicos a favor de cualquier partido o campaña electoral.
5. Revisar y reformar si fuera necesario el sistema de financiamiento de partidos una vez concluidas las elecciones.
6. Revisar la reciente reforma al Código Penal.
7. Explorar ante la Procuraduría General de la República la posibilidad de nombrar a un fiscal especial para los delitos electorales.
8. Si el cumplimiento de los puntos anteriores lo hiciera necesario se haría lo posible para convocar a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso con la finalidad de procesar las modificaciones legales correspondientes.¹¹⁴



El día 23 de marzo de 1994, durante un periodo extraordinario de sesiones en el Congreso, se aprobaron los cambios constitucionales al Artículo 41 de la Constitución y los cambios al Código Penal. En la reforma constitucional se estipuló el cambio y renovación de la figura de Consejeros Magistrados como integrantes del

114.- "Acuerdo Político Nacional. Suscrito el 27 de enero de 1994 por ocho candidatos a la Presidencia de la República y los correspondientes partidos políticos nacionales" en Justicia Electoral (1994), vol. III. No. 4. Disponible en: http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Justicia_electoral/juel_04.pdf p.215 (Fecha de consulta: 4 de mayo de 2017).

Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) a Consejeros Ciudadanos y la forma en la que se elegirían a los magistrados del entonces Tribunal Federal Electoral (TRIFE).

Si se lee con atención cada uno de los puntos del acuerdo para la reforma electoral de ese año, a excepción del punto siete, fueron de alguna manera ociosos. El Presidente del Consejo General del IFE, siguió siendo el Secretario de Gobernación. Los flamantes Consejeros Ciudadanos entraron en función a menos de dos meses del día de las elecciones, por lo que los salientes Consejeros Magistrados ya habían hecho prácticamente todo el trabajo. La equidad en los tiempos en los medios para los partidos políticos no se modificó: esos tiempos ya estaban dados con el consenso de los partidos.

El padrón ya había sido revisado y fiscalizado por las comisiones de los partidos y por una comisión formada con los mejores actuarios y matemáticos del país, la que dictaminó, antes de la toma de posesión de los Consejeros Ciudadanos, que el padrón no tenía fallas significativas. Ya se habían seleccionado por vez primera, por sorteo, a los funcionarios de casilla, la fabricación de urnas traslúcidas que evitaran que se introdujera más de un voto a la vez, ya estaba lista; la tinta indeleble, las mamparas con la leyenda “el voto es libre y secreto”, estaban licitadas, también ya se había acordado que las boletas estuvieran foliadas. En fin, en ese aspecto fue realmente poco lo que la reforma aportó.¹¹⁵

Pero hubo un único punto que fue realmente importante en esa reforma, pues mediante un acuerdo emitido el mismo día (23 de marzo) se recomendó al presidente del Consejo General del IFE promover ante la Procuraduría General de la República la creación de una Fiscalía “especial” en materia de delitos electorales.

115.- Los consejeros ciudadanos tomaron posesión como tales el 1 de junio de ese 1994 y ese fue el único proceso en el participaron pues en 1996 hubo otra reforma que constitucionalmente los desapareció dando origen a los actuales consejeros electorales. De los consejeros ciudadanos solamente José Woldenberg fue electo por la Cámara de Diputados para el nuevo Consejo, esta vez como Consejero Presidente.



La desviación de recursos públicos al partido en el poder; la inserción de recursos privados ilegales; la compra y la coacción del voto por agentes diversos, desde iglesias hasta caciques locales y partidos nacionales pasando por los tres órdenes de gobierno, entre otros, hacía indispensable la puesta en marcha de una institución que pudiera poner freno a esa amenaza real a la democracia y sus procesos electorales.

Dentro del acuerdo se mencionaba que las bases de la Fiscalía “especial” debían ser las siguientes:

“Se acuerda que en la propuesta que el presidente formule a la Procuraduría General de la República, se incluyan las siguientes bases generales:

1. Que el fiscal especial que se designe goce de plena autonomía técnica;
2. Que se le otorgue un nivel equivalente al de subprocurador;
3. Que se le dote de la infraestructura y los recursos humanos y materiales que sean necesarios para llevar a cabo sus funciones, con el número de agentes del ministerio público especializados que se requiera;
4. Que la Procuraduría General de la República adopte un acuerdo interno para que las denuncias relativas a delitos electorales que se presenten en cualquier oficina o agencia de dicha institución en toda la República, se remitan a la fiscalía especial en un término que no deberá exceder de las 72 horas a partir de su presentación; y
5. Que se autorice que la fiscalía especial informe mensualmente al Consejo General del Instituto Federal Electoral, el número y naturaleza de las denuncias presentadas, el estado de las averiguaciones previas integradas al efecto y, en su caso, de las consignaciones efectuadas.”¹¹⁶



116.- Diario Oficial de la Federación (1994), “ACUERDO del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se dispone que el Presidente de este propio cuerpo colegiado promueva ante la Procuraduría General de la República la creación de una Fiscalía Especial de Delitos Electorales”, 23 de marzo. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4680151&fecha=23/03/1994 (Fecha de consulta 04 de mayo de 2018)

Hay que remarcar que la creación de esa Fiscalía “especial” para delitos electorales fue pensada y creada para el proceso electoral de 1994. Sin embargo, su importancia fue tal que para el 19 de julio del mismo año se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reformó y adicionó diversos preceptos del Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR, creando así y con el carácter de unidad administrativa y permanente a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), con el nivel de Subprocuraduría.¹¹⁷

29 FEPADE Difunde



206

Los delitos electorales fueron incorporados al Código Penal en 1990. En cuanto a la reforma al Código, como parte de la definición, ampliación y sanción de los nuevos delitos electorales, de los que se encargaría la Fiscalía, el título XXIV fue reformado y terminó por tipificar 39 delitos electorales y sus sanciones. El artículo más importante dentro del contexto de 1994 y que está directamente relacionado con el acuerdo firmado entre los partidos, fue el 412°, que estableció una sanción de dos a nueve años de prisión al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campañas que aprovechen fondos, bienes o servicios públicos de forma ilícita con fines partidarios, en la sanción de este delito no habría el beneficio de libertad provisional.

117.- Nieto, Santiago y Valdez Sandra (2017), p. 636.

Reflexiones finales

Se conoce a la FEPADE por los desenlaces de sus investigaciones; por los escándalos públicos que conllevan las denuncias que ante ésta se interponen, pero la FEPADE tiene otra dimensión de atribuciones que no son tan conocidas y es, a mi parecer, el terreno sobre el cual habrá que trabajar de manera contundente. Hasta el año 2012, fue la única institución gubernamental con claros propósitos y atribuciones en el ámbito de la prevención del delito. Ciertamente el INE tiene una Dirección Ejecutiva de Educación Cívica, pero que no aborda el tema de los delitos sino del civismo como tal. En 2012 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para que una de las subsecretarías de la Secretaría de Gobernación tuviera programas de prevención del delito a través de la recomposición del capital social en los polígonos más violentos del país. Nuevamente, no se trató de un programa general de prevención del delito sino de reforzamiento del tejido social.

Por el contrario, la FEPADE sí tiene esas atribuciones que no se explotan mediáticamente suficiente. Ciertamente se tienen convenios con todos los gobernadores a través de la CONAGO; con entidades federales y locales para impedir que los programas sociales sean utilizados con fines electorales. Hay prevención. Sin embargo, creo que no es suficiente. Se tiene que lograr un cambio menos coyuntural y más permanente en el campo de la cultura de la legalidad. Incluir elementos educativos en los libros de texto, hacer más investigación sobre la compra y coacción del voto y tener formas menos reactivas ante la comisión de acciones que no se tipifican como delitos pero que afectan la credibilidad de los procesos (en el 2006 el Consejo Coordinador Empresarial actuó contra la norma expresa, pero no había tipificación del delito por esos hechos. En 2018, las “trampas” de algunos candidatos independientes tampoco se encuadraron en ningún tipo



penal). En una cultura de la legalidad, de darse y por la que hay que trabajar, dejarían de aparecer las permanentes tentaciones de violar la ley que hoy tanto nos afectan.

Fuentes:

- Becerra Chávez, Pablo Javier (S/R). “El sistema electoral: las reformas de 1994”. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1761/3.pdf>
- Diario Oficial de la Federación (1994), “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se dispone que el presidente de este propio cuerpo colegiado promueva ante la Procuraduría General de la República la creación de una Fiscalía Especial de Delitos Electorales”, 23 de marzo. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4680151&fecha=23/03/1994
- Díaz, Héctor y Pérez, Germán (Coords) (2006) “Análisis de los delitos electorales de México en el marco de la compra y coacción del voto”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, México).
- Nieto, Santiago y Valdez Sandra (2017), “FEPADE: La historia como creadora de Instituciones” en Integralia, Fortalezas y debilidades.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán (2003), FEPADE Difunde, “La compra y coacción del voto”, Núm 2, junio. pp. 19-28.
- “Acuerdo Político Nacional. Suscrito el 27 de enero de 1994 por ocho candidatos a la Presidencia de la



“Origen es destino”. El caso de la Fiscalía Especializada
para la Atención de Delitos Electorales

República y los correspondientes partidos políticos
nacionales” en Justicia Electoral (1994), vol. III.
No. 4. Disponible en: [http://www.te.gob.mx/
documentacion/publicaciones/Justicia_electoral/
juel_04.pdf](http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Justicia_electoral/juel_04.pdf)

- Valdés, Leonardo y Larrosa, Manuel (S/R). “Entre
la legitimidad y la crisis”. Universidad Autónoma
Metropolitana-Iztapalapa. Disponible en; [http://
www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/
Justicia_electoral/juel_04.pdf](http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Justicia_electoral/juel_04.pdf)

29 FEPADE Difunde



BALANCE DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL
2017-2018 CONCURRENTENTE CON
30 ELECCIONES LOCALES

**Las instituciones democráticas
y judiciales en contextos de
hipercompetencia**

Dr. David Hernández Corrochano¹¹⁸

Un tortuoso camino

Reconstruir el relato de las instituciones democráticas es reconstruir a la propia democracia que, a nivel internacional, es víctima de la exacerbación de su propia lógica de competencia. Si este diagnóstico es certero, queda un tortuoso camino por recorrer hasta superar la crisis de representación en la que nos encontramos. En este breve ensayo se describe esta situación para concluir en una reflexión sobre el importante papel que deberán tener las instituciones democráticas, y en concreto las instituciones de justicia, en el logro de un objetivo fundamental: la recuperación y reproducción de un relato compartido que limite la competencia. Lo que es aplicable a la actual coyuntura electoral en México.

118.- Profesor asociado de la Universidad Complutense de Madrid. Este ensayo se publicó en mayo de 2018 en el blog de la Revista Nexos, "El Juego de la Suprema Corte". La revista agradece al Dr. Saúl López Noriega.



Amigos y enemigos

Tras la Segunda Guerra Mundial se abrió un proceso de castigo y depuración de algunos destacados líderes nazis. Pero de otros no, especialmente de aquellos científicos que pese a su pasado nazi podían contribuir a la Guerra Fría que estaba naciendo. Entre ellos destacó el profesor de derecho Carl Smith, autor de la teoría amigo-enemigo. Su planteamiento parte de un antiparlamentarismo explícito, puesto que la verdadera acción política no se efectúa en el debate y el acuerdo sino en la lucha y la imposición. En los términos de la política internacional de la época, esta postura podía tener cierto sentido. Sin embargo, llevada al terreno de la política interna es un peligro para la democracia competitiva.



Por tierra y aire

Los comandos electorales de los partidos se definen y estructuran desde una metáfora bélica. El ejército de tierra lo componen sus operadores, concedores de las redes de intereses que atraviesan el país y de las organizaciones de todo tipo que configuran su geografía de demandas y valores. El ejército del aire está formado por alguno que otro experto ligado al partido, pero sobre todo por mercenarios duchos en las artes de la publicidad y en los rápidos movimientos tácticos que exigen los pantanosos terrenos de las redes virtuales. La campaña electoral es una gran batalla en la que, como en la guerra, todo vale.

Este esquema no es novedoso. Desde la República romana hasta nuestros días, los candidatos han tratado de imponerse a sus rivales por tierra y aire. En el 55 a.c. lo hicieron César, Pompeyo y Craso, contratando gladiadores para amedrentar a sus contrarios con los puños, tanto como a demagogos que los flagelaban con las palabras.

Pero como nos enseña la historia, aquella vieja república no pudo soportar mucho tiempo más ese estado de cosas. Pocos años después de aquella famosa contienda electoral sería sustituida por el imperio.

Campañas permanentes, sociedades fracturadas

Los grados de competencia y de impunidad, marcan los límites por los que las elecciones son entendidas y practicadas como una guerra. La calidad de la competencia se extrema no tanto por la fragmentación y la desigualdad material de las sociedades sino cuando se expresan en términos polarizados bajo discursos y relatos donde la existencia de uno mismo depende de la eliminación del otro. Bajo esta lógica, el uso de cualquier medio para obtener el favor de los electores, desde la compra de votos al uso de la mentira, es incentivado cuando el cálculo de los partidos políticos pasa por reconocer que los delitos electorales no son tenidos como tales, no se castigan, que cuando se castigan es demasiado tarde para variar los resultados, y que existiendo o no su mera denuncia es un recurso más de campaña.

La ausencia de relatos compartidos, que establezcan un mínimo de civilidad en la competencia, hace que en las democracias aumenten en paralelo los grados de competencia y de impunidad. En este contexto se ha desatado una situación de campaña permanente, por la que el antaño largo periodo de gestión del gobierno y ejercicio de la oposición parlamentaria hoy apenas es perceptible. El día después a cualquier elección es el de reanudar la competencia, a través de un conflicto post-electoral, de una ley o política pública que afiance aún más el Poder del Ejecutivo, de una campaña de crispación con continuados escándalos, o de cualquier otro movimiento táctico que mantenga a los electores en un estado continuado de alerta.



Las situaciones de campaña permanente, están horadando la cohesión social especialmente en sociedades donde previamente existe una fractura. Un buen ejemplo es lo que desde 2014 está ocurriendo en Cataluña, donde los incentivos electorales de los partidos han conformado un marco extremo por el que, durante cuatro años, la fractura territorial o el debate sobre la independencia de España monopoliza la vida política de la región. Entre los resultados de este conflicto: tres convocatorias de elecciones anticipadas, dos referéndums ilegales, un enconamiento social cada vez más profundo y una comunidad autónoma que está perdiendo inversiones, imagen y tiempo para seguir gobernándose.



¿El final de la institucionalidad democrática?

Este nuevo marco de la política está siendo analizado con preocupación o con entusiasmo por distintos actores. Los preocupados, entre los que me encuentro, ven cómo la política no sólo ha perdido su función de dotar de un mínimo de sentido colectivo a los países y naciones y, por extensión, a sus marcos de integración internacional sino que ni siquiera cuenta con agentes mínimamente confiables para resolver de modo pragmático los asuntos del día a día.

En este contexto, las vías institucionales de representación están sometidas a más presión de manera que: por un lado, los políticos se inhiben de sus responsabilidades con el abuso de las consultas populares (una extensión de la campaña permanente que explica fenómenos como el *Brexit*); por otro, ni las instituciones existentes ni sus reformas, aseguran que no se produzcan los efectos indeseados que intentaba evitar su diseño (el contraste entre el sistema electoral norteamericano y la victoria de Donald Trump puede ser un ejemplo de ello); y, por último, cuando el marco de la competencia da una victoria entendida como absoluta, la ruptura paulatina

con la democracia es la extensión lógica de la estrategia inicial (Venezuela o Turquía pueden ser ejemplos paradigmáticos).

Estas tendencias están poniendo en cuestión la institucionalidad democrática, sin ofrecer una alternativa clara que no sea el autoritarismo y/o el liberalismo más ramplones. Pero para los entusiastas de los cambios, situados en el populismo clásico como en las nuevas versiones del neoliberalismo (Berlusconi en Italia o ahora Macron en Francia ocuparían estos papeles), los cambios se interpretan en un tono de profundización de la democracia popular o de la mercantil, cargadas de voluntarismo pero no de resultados. Así, los pesimistas solo vemos recortes de derechos, sean civiles o sociales, y la alteración de los medios tradicionales de representación sin que surjan sustitutos institucionales válidos para llenar este vacío: los conceptos de pueblo o de individuo en el mercado no dan para tanto. ¿Cuánto aguantarán las instituciones democráticas este estado de cosas? ¿Qué pueden hacer para solucionarlo?

29 FEPADEDifunde



215

Las instituciones democráticas: llenar el vacío de relato

Las instituciones democráticas necesitan adaptarse al nuevo marco de la competencia tanto como readaptarlo a las reglas de una metáfora que no sea la de la guerra, sino más bien la de un juego o la de una competencia deportiva y, por tanto, limitada, autolimitada, constructiva y no destructiva, donde vuelva a primar la imagen del ciudadano y la ley.

Adaptarse al nuevo marco de la competencia, significa que las instituciones no pueden ser ajenas a que la crisis de representación corre en paralelo a una maximización en el uso de los nuevos medios de comunicación de masas, donde la lucha por el relato se ha vuelto clave en la construcción de los proyectos políticos. Pero al mismo

tiempo, readaptar el relato institucional implica que éste no debe reproducir o alimentar el marco actual de hipercompetencia, es decir, comunicarse igual o comunicar lo mismo sino que debe encontrar mensajes y medios por los que se recupere la noción del relato autorizado.

En síntesis, ambas premisas se enfocan a llenar el vacío de sentido en el que se mueven los electores cuando han sido introducidos en una lógica amigo-enemigo, y advierte que esto nunca se puede hacer recomendando a las instituciones a que hagan algo así como ponerse en campaña o actuar como si fueran un competidor más.

Cuando las guerras estallan, aparecen llenas de sentido. Cuando concluyen, tras la destrucción, nadie comprende qué llevó a tal grado de irracionalidad. Muchos sectores de las sociedades actuales están hipermovilizados, en correspondencia a la hipercompetencia que plantean sus líderes. Sin embargo, gane quien gane, a las manifestaciones pasadas y llenas de justificada indignación, le sustituirán otras también cargadas de legítimo malestar en una continuada lucha de relatos sobre demandas siempre insatisfechas que, finalmente, apuntan a las instituciones y a la ausencia de referentes. Las únicas salidas posibles para esta escalada son la negación del otro, limitando la democracia, o la producción de un nuevo relato común que de sentido y lo que limite sea esta hipercompetencia.

Las instituciones modernas siempre han sido conscientes de su necesidad de relatos, símbolos y rituales, también de ofrecer argumentos. Sin embargo, estas prácticas quedaron anquilosadas no por no intentar seguir las modas en comunicación que marcan los tiempos sino por haber violentado su naturaleza pactada. Porque el relato de la democracia depende de sus resultados tangibles, tanto como de la alianza establecida entre sus instituciones y los ciudadanos, lo que en ambos casos aparece como roto.



Las instituciones de justicia: claves en la recuperación del relato

Parece paradójico considerar que las instituciones de justicia, no electas y siempre discretas, sean aquellas desde las que se puede establecer una recuperación del relato institucional. Pero de modo casi instintivo esto ya se está produciendo aunque no exento de problemas. Porque el aumento de las restricciones a la libertad por vía jurídica (por ejemplo, la conocida en España como ley mordaza en referencia a la última reforma del código penal), o la hiperjudicialización de la política por la que ésta se dirige en los tribunales, incluidos los resultados electorales, no son más que manifestaciones del contexto que nos preocupa.



De un modo racional, bajo una lógica que no rompa sino que incida sobre el pacto original que sustenta el relato democrático, dada la evidente pérdida de confianza que también sufren jueces y fiscales a nivel internacional, éstos deben asumir su importancia al momento de reconstruir los relatos colectivos en torno a los derechos y la ciudadanía. Para ello, han de ser conscientes que dada la naturaleza de sus instituciones, más o menos ajenas a la competencia y cercanas al mérito, técnicas, con capacidad vinculante y ejemplarizante y capaces de dar determinados resultados oportunos en base a la ley, son quienes pueden tener mejores oportunidades para hacerlo.

El 1 de julio, México tiene unas elecciones que, como todas las ocurridas desde 1988, ha sido calificada de trascendental. Desde el punto de vista que adopta este breve ensayo, la mejor noticia sería que las elecciones sean calificadas como normales, pero dado que esto parece imposible en México y en otras latitudes, pues la hipercompetencia hace que cada cita sea excepcional, la segunda mejor noticia sería que las instituciones electorales, y en concreto el sistema de justicia electoral

formado por el TEPJF y la FEPADE, no fueran noticia. Porque el relato institucional no se hace desde el protagonismo sino desde el trabajo cotidiano, no rigen en él las estrategias a corto plazo sino el largo plazo, no piensa en términos de publicidad sino de información, no busca explotar el conflicto sino canalizarlo para darle solución en el marco de la ley. La cuestión ahora reside, más allá de la coyuntura, pero siempre apegados a los resultados que ofrezcan las instituciones, en dar contenido y saber transmitir este relato. Cuestión que, por el momento, supera las intenciones de este ensayo.

29 FEPADE Difunde



BALANCE DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL
2017-2018 CONCURRENTENTE CON
30 ELECCIONES LOCALES

**Memoria histórica: perfil de
procuradores y fiscales electorales
(1994-2018)**

Lic. Arnulfo Puga Cisneros¹¹⁹

Introducción

En los últimos 100 años (1917-2018) hubo 21 presidentes y 41 titulares de la PGR. A partir de los gobiernos de seis años (1934), sólo cinco procuradores terminaron su periodo sexenal. Tres procuradores generales de la República repitieron en el cargo. Lázaro Cárdenas, Carlos Salinas y Enrique Peña Nieto han tenido cuatro, cinco y cuatro procuradores, respectivamente. Sólo un titular de la PGR también ha sido titular de la FEPADE (Arely Gómez González). En 100 años sólo dos titulares de la PGR fueron mujeres (Arely Gómez y Marisela Morales).

119.- Es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM, Diplomado en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, España, y tiene estudios de Doctorado en Ciencia Política en la Universidad Complutense de Madrid. Fue Asesor Político en la CONAGO, en las secretarías de Salud, Relaciones Exteriores, Energía y en el Consejo General del IFE. Ha sido dos veces Coordinador de Asesores en la FEPADE, en 2002-2004 y en 2012. Es coautor del libro: Memoria histórica de la transición democrática en México. Documentos básicos para entender el cambio político, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009. Actualmente (2018) es Coordinador Técnico Jurídico y Prospectiva de la FEPADE-PGR.

PRESIDENTE	PERIODO	PROCURADOR	PERIODO
Venustiano Carranza	1917-1920	Pablo A. de la Garza Carlos Salcedo	1917-1918 1918-1920
Adolfo de la Huerta (interino)	1920	Eduardo Neri Reynoso	1920
Álvaro Obregón Salido	1920-1924	Eduardo Neri Reynoso Eduardo Delhumeau	1920-1922 1922-1924
Plutarco Elías Calles	1924-1928	Romeo Ortega y Castillo de Levin Ezequiel Padilla Peñaloza	1925-1928 1928
Emilio Portes Gil (Provisional)	1928-1930	Enrique Medina	1928-1930
Pascual Ortíz Rubio	1930-1932	José Aguilar Maya	1930-1932
Abelardo Rodríguez (Interino)	1932-1934	Emilio Portes Gil	1932-1934
Lázaro Cárdenas del Río	1934-1940	Silvestre Castro Ignacio García Téllez Antonio Villalobos Maillard Genaro V. Vázquez Quiroz	1934-1936 1936-1937 1937 1937-1940
Manuel Ávila Camacho	1940-1946	José Aguilar Maya	1940-1946
Miguel Alemán Valdés	1946-1952	Francisco González de la Vega	1946-1952
Adolfo Ruíz Cortínes	1952-1958	Carlos Franco Sodi	1952-1958
Adolfo López Mateos	1958-1964	Fernando López Arias Óscar Treviño Ríos	1958-1962 1962-1964
Gustavo Díaz Ordaz	1964-1970	Antonio Rocha Cordero Julio Sánchez Vargas	1964-1967 1967-1970
Luis Echeverría Álvarez	1970-1976	Julio Sánchez Vargas Pedro Ojeda Paullada	1970-1971 1971-1976
José López Portillo y Rojas	1976-1982	Óscar Flores Sánchez	1976-1982
Miguel de la Madrid Hurtado	1982-1988	Sergio García Ramírez	1982-1988



Carlos Salinas de Gortari	1988-1994	Enrique Álvarez del Castillo Ignacio Morales Lechuga Jorge Carpizo McGregor Diego Valadés Ríos Humberto Benítez Treviño	1988-1991 1991-1993 1993-1994 1994 1994
Ernesto Zedillo Ponce de León	1994-2000	Antonio Lozano Gracia Jorge Madrazo Cuéllar	1994-1996 1996-2000
Vicente Fox Quesada	2000-2006	Rafael Macedo de la Concha Daniel Cabeza de Vaca	2000-2005 2005-2006
Felipe Calderón Hinojosa	2006-2012	Eduardo Medina Mora Arturo Chávez Chávez Marisela Morales Ibáñez	2006-2009 2009-2011 2011-2012
Enrique Peña Nieto	2012-2018	Jesús Murillo Karam Arely Gómez González Raúl Cervantes Andrade Alberto Elías Beltrán *	2012-2014 2014-2016 2016-2017 2017-2018



I. Titulares de la Procuraduría General de la República

1. Diego Valadés Ríos

Nació en Mazatlán, Sinaloa, el 8 de mayo de 1945, licenciado en Derecho por la Universidad Clásica de Lisboa y por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, España. Profesor e Investigador de la UNAM desde 1968 y Profesor invitado por más de 10 universidades nacionales e internacionales.

En el sector público ha ocupado, entre otros cargos, el de Embajador de México en Guatemala, Subsecretario de Regulación Sanitaria de la Secretaría de Salud, Secretario

* (En suplencia del Procurador General de la República)

General de Coordinación Metropolitana del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de Justicia del Distrito Federal y Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la UNAM fue Subdirector de Radio UNAM, Director General de Difusión Cultural, Abogado General, Coordinador de Humanidades y Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de donde es Investigador Titular "C". Es Investigador nivel III del Sistema Nacional de Investigadores.

Es miembro de El Colegio Nacional, de El Colegio de Sinaloa, de la Academia Mexicana de la Lengua, de la Academia Mexicana de Ciencias, de la Real Academia Española y de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de Argentina, Vicepresidente de la Sociedad Europea de Cultura y miembro honorario del Seminario de Cultura Mexicana.

Fue Procurador General de la República del 10 de enero de 1994 al 14 de mayo de 1994.

2. Humberto Benítez Treviño

Nació en Zacualpan, Estado de México, el 5 de julio de 1945. Obtuvo su licenciatura en Derecho en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Autónoma del Estado de México.

En el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se desempeñó como Director Juvenil del Comité Municipal de Toluca, Director del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, zona centro norte en el Estado de México, Asesor del Coordinador del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales para la campaña presidencial; Coordinador Técnico de los Encuentros Nacionales de Profesionales de la Campaña presidencial.



Fungió como Agente del Ministerio Público, Agente Visitador y Primer Agente Auxiliar de la Procuraduría General de Justicia, Director de Desarrollo de Auris; Asesor de la Secretaría de Gobierno del Estado de México; Subdirector de Legislación Tributaria de la SHCP; Coordinador General de la Defensoría de Oficio; Subdirector General de Reclusorios; Director General de Boletrónico.

Fue Delegado en Benito Juárez, Distrito Federal; Director de Registro Patrimonial y Coordinador de Asesores del Secretario de la Contraloría General de la Federación; Director General de Administración de la Secretaría de Turismo; Procurador General de Justicia del Estado de México y del Distrito Federal.



223

Fue Secretario General de Gobierno del gobierno del Estado de México con Enrique Peña Nieto. Su último cargo en la administración pública federal lo desempeñó como titular de la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) de 2012 a 2013.

Fue Procurador General de la República del 14 de mayo de 1994 al 30 de noviembre de 1994.

3. Fernando Antonio Lozano Gracia

Nació en el Distrito Federal en 1953, abogado egresado de la UNAM, donde fue profesor en 1982. Catedrático de la Universidad Iberoamericana (1987 -1991).

Dentro de su desempeño político, ganó la elección como Diputado Federal por el XXXIII Distrito Electoral Federal del Distrito Federal a la LIV Legislatura (1988-1991) y nuevamente Diputado Federal en 1994-1997.

En el Partido Acción Nacional ha sido comisionado

ante la Comisión Federal Electoral (1989 – 1990) y ante el Instituto Federal Electoral (1990 -1994); además de Consejero Nacional y del Distrito Federal; y Secretario General Adjunto del Comité Ejecutivo Nacional.

Fue Procurador General de la República en el Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, de diciembre de 1994 a diciembre de 1996.

4. Jorge Madrazo Cuéllar

Nació en el Distrito Federal el 24 de junio de 1953. Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en 1977; donde obtuvo el grado de Maestro en Derecho Constitucional y Administrativo en 1982 y en 1987 el grado de Doctor en Derecho Constitucional.

Fue Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM durante siete años; Comisionado para la Paz en Chiapas durante 1994 y 1995, Presidente de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo; Primer Visitador y Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Autor de importantes obras sobre Derecho Constitucional y Derechos Humanos.

Fue Procurador General de la República en el Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, del 2 de diciembre de 1996 al 30 de noviembre de 2000.

5. Rafael Macedo de la Concha

Nació en el Distrito Federal el 6 de mayo de 1950. De 1996 al 2000 fue Procurador General de Justicia Militar; anteriormente a este período se desempeñó como Jefe de la Sección Octava Jurídica del Estado Mayor de la Secretaría de la Defensa Nacional; Juez Militar y Primer Magistrado del Supremo Tribunal Militar; Quinto Agente



del Ministerio Público adscrito a la Procuraduría General de Justicia Militar; Director Jurídico, Fiduciario y Adjunto del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada; Consultor Jurídico de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Fungió como Enlace Interinstitucional de la Secretaría de la Defensa Nacional con la Secretaría de Gobernación y el Poder Legislativo, fue representante de la Secretaría de la Defensa Nacional en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Representó al Gobierno de México y a la Secretaría de la Defensa Nacional en materia de tráfico de armas y narcotráfico ante el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América. Representó a la Secretaría de la Defensa Nacional ante el Comité Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en materia de Derechos Humanos.

29 FEPADEDifunde



225

Fue Presidente de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), de diciembre de 2002 hasta 2003. Como docente ha sido profesor titular de Derecho Positivo Mexicano, Problemas Políticos, Económicos y Sociales de México y Derecho Constitucional en diversas universidades. En la Universidad Latinoamericana fue Director de la Licenciatura de Derecho.

El 5 de diciembre de 2003 ingresó a la Legión de Honor Nacional de México como Miembro de Número. En febrero de 2003 recibió del Gobierno de España la orden de Isabel la Católica, en grado de Gran Cruz, por su colaboración permanente y contribución al reforzamiento de las relaciones entre México y España.

Fue Procurador General de la República del 7 de diciembre de 2000 a mayo de 2005.

6. Daniel Cabeza de Vaca

Nació en Guanajuato, Guanajuato, el 25 de mayo de 1959. Licenciado en Derecho por la Universidad de Guanajuato, con posgrado en Notaría Pública por la misma institución.

Se desempeñó como Auxiliar de la Defensoría del Distrito Público de Guanajuato y Juez Auxiliar del Juzgado Primero Menor Penal, de 1978 a 1982. Fue Asesor de la Dirección de Registros Públicos, Coordinador del Programa de Modernización de los Registros Públicos, Titular del Registro Público de la Propiedad (1991-1999) y Subsecretario de Gobierno del estado de Guanajuato de 1999 a 2000.

De 2000 a 2002 fue Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación y de 2003 a 2004 Subsecretario de Asuntos Jurídicos de la misma Secretaría. De noviembre de 2004 hasta el 27 de abril de 2005, fue Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.

Se desempeñó como consejero de la Judicatura Federal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 2009 a noviembre de 2014. En 2016 fue seleccionado para participar como candidato a magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Fue titular de la Procuraduría General de la República en el gobierno de Vicente Fox del 28 de abril de 2005 al 30 de noviembre de 2006.

7. Eduardo Medina Mora Icaza

Nació en la Ciudad de México el 30 de enero de 1957. Egresó de la licenciatura en Derecho en la UNAM. En la iniciativa privada ocupó cargos directivos en Grupo Desc, S. A. de C.V.



Fue Director General del Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (Cisen) y secretario de Seguridad Pública en el gobierno de Felipe Calderón de septiembre 2005 a noviembre 2006.

Es miembro de la Barra Mexicana Colegio de Abogados, A. C. y de la *American Bar Association*. Ha dictado conferencias y participado en seminarios internacionales en América del Norte, América Latina y Europa sobre seguridad nacional y crimen organizado.

Ha sido ponente en el Colegio de Defensa de la Secretaría de la Defensa Nacional, en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, en la Universidad Nacional Autónoma de México, en la Universidad Iberoamericana y en el Colegio de México.

Fue miembro del Gabinete de Seguridad Nacional, del Gabinete de Seguridad Pública y del Consejo de Seguridad Nacional.

Fue embajador del gobierno mexicano en el Reino Unido de la Gran Bretaña y Estados Unidos. Actualmente es Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Fue Procurador General de la República en el gobierno de Felipe Calderón del 7 de diciembre de 2006 al 9 de septiembre de 2009.

8. Arturo Chávez Chávez

Nació el 4 de septiembre de 1960 en Chihuahua, Chihuahua. Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Abogado postulante en el ejercicio privado de la profesión, de 1982 a septiembre de 1992.



Subprocurador de Justicia del gobierno de Chihuahua de octubre de 1992 a diciembre de 1994, Delegado de la Procuraduría General de la República de diciembre de 1994 a marzo de 1996 y Procurador General de Justicia del estado de Chihuahua de marzo de 1996 a octubre de 1998.

Fue abogado postulante de diciembre de 1998 a septiembre de 2000. Posteriormente, secretario de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, de septiembre de 2000 a septiembre de 2001.

Titular del Órgano Interno de Control de la Secretaría de Gobernación de octubre de 2001 a junio de 2004, titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación de junio de 2003 a diciembre de 2004 y Subsecretario de Gobierno de la Secretaría de Gobernación de enero de 2005 a noviembre de 2006.

Fue Procurador General de la República en el gobierno de Felipe Calderón de 2009 al 31 de marzo de 2011.

9. Marisela Morales Ibáñez

Nace el 1 de marzo de 1970 en el Distrito Federal, Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Maestra en Ciencias Penales con especialización en Ciencias Jurídico Penales por el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

En la procuración de justicia se desempeñó como Técnica Especializada adscrita al Departamento de Relaciones Laborales, Dirección General de Personal de la Secretaría de Programación y Presupuesto, abogada en la Defensoría de Oficio adscrita al Juzgado 26 Penal en el Reclusorio Preventivo Oriente, defensora de oficio adscrita a los Juzgados 6º, 8º, 22º y 31º Mixtos de Paz en el Distrito Federal.



Fue encargada de la Unidad Departamental de la Defensoría de Oficio en los Juzgados de Paz Penal en el Distrito Federal, jefe de Departamento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) en el Reclusorio Preventivo Sur, Agente del Ministerio Público Consignador en el Sector Central de la PGJDF, Agente del Ministerio Público adscrita a los Juzgados 48° y 50° penales en el Reclusorio Preventivo Oriente del Distrito Federal, Agente del Ministerio Público adscrita a la Coordinación de Asesores de la Subprocuraduría de Control de Procesos en la Delegación Coyoacán y directora de Investigación de Delitos Cometidos contra la Administración de Justicia en la PGJDF. Fungió como asesora de la oficina del Abogado General de la UNAM.



En la Procuraduría General de la República se ha desempeñado como Jefa de Unidad Fiscal Especial adscrita a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Contra la Salud (FEADS), Coordinadora General de Investigación de la Subprocuraduría de Delitos Federales, Titular de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y Contra la Administración de Justicia, Titular de la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos y Subprocuradora de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada. Actualmente es Cónsul de México en Milán, Italia, desde 2013.

Fue Procuradora General de la República durante el gobierno de Felipe Calderón de abril de 2011 al 30 de noviembre de 2012.

10. Jesús Murillo Karam

Nació en Mineral del Monte, Hidalgo, el 2 de marzo de 1948, es licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Hidalgo.

Fue diputado federal del PRI en la LI, en la LIII y en la LVII legislaturas del Congreso de la Unión. En 1991 fue electo senador de la República para la LV Legislatura, donde fue presidente de la Comisión dictaminadora en el Colegio Electoral, presidente de la Mesa Directiva y presidente de la Comisión de Asuntos Legislativos, así como consejero senador ante el Instituto Federal Electoral.

Ha sido delegado del PRI en diversas entidades del país y responsable de la coordinación de las Asambleas Nacionales XVIII y XX, secretario general del Comité Ejecutivo Nacional en tres ocasiones, secretario técnico del Consejo Político Nacional y representante del PRI ante el Instituto Federal Electoral.



En 1989 fue designado Oficial Mayor de la Secretaría de la Reforma Agraria, encabezada por Víctor Cervera Pacheco. Fue gobernador del estado de Hidalgo de 1993 a 1998 y ese año fue designado como Subsecretario de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación, y posteriormente se integró al equipo de campaña del candidato del PRI a la presidencia en 2000, Francisco Labastida Ochoa.

En 2006 fue electo Senador de la República por el estado de Hidalgo y fungió como presidente de la Comisión de Gobernación. En febrero del 2007, fue electo Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del PRI en fórmula con Beatriz Paredes. En septiembre de 2012 fue Diputado Federal y se desempeñó como presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

Renunció como Procurador General de la República el 27 de febrero de 2015, siendo designado como secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, cargo que desempeñó hasta el 31 de agosto de 2015.

Fue nombrado Procurador General de la República en el gobierno de Enrique Peña Nieto en diciembre de 2012.

11. Arely Gómez González

Nació en la Ciudad de México, el 9 de noviembre de 1952, es licenciada en Derecho por la Universidad Anáhuac, tiene una especialización en Derecho Fiscal por la Universidad Panamericana y es Maestra en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México.

Realizó gran parte de su carrera profesional dentro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) donde se desempeñó como Secretaria de Estudio y Cuenta en el Tribunal Fiscal de la Federación de 1978 a 1980, miembro de la Comisión de Consultoría Jurídica y Formulación de Programa Educativo de 1987 a 1998, secretaria de la Segunda Sala Adscrita a la Ponencia del ministro Mariano Azuela Guitrón de 1999 a 2003 y Secretaria General de la Presidencia y Oficial Mayor de la Suprema Corte de 2003 a 2006.

En 2006 fue nombrada titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) de la Procuraduría General de la República, cargo que ocupó hasta el año 2010. En 2012 se desempeñó como jefa de la Unidad de Asuntos Nacionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

En las elecciones de 2012 fue electa Senadora de la República por lista nacional postulada por el PRI donde fue presidenta de la Comisión de Transparencia y secretaria de la Comisión de Justicia. El 26 de febrero de 2015 solicitó y obtuvo licencia como senadora, al ser nombrada como Subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, en sustitución de Mariana Benítez Tiburcio.



En 2015, el presidente Enrique Peña Nieto la propuso al Senado de la República para el cargo de Procuradora General de la República, en sustitución de Jesús Murillo Karam y fue ratificada el 3 de marzo de ese año, por 106 votos a favor, cinco en contra y tres abstenciones.

Renunció como procuradora el 26 de octubre de 2016, al ser designada como titular de la Secretaría de la Función Pública, cargo que desempeña actualmente.

12. Raúl Cervantes Andrade

Nació en el Distrito Federal el 3 de junio de 1963, es Doctor en Derecho por la Universidad Panamericana. Es socio fundador y Director General del despacho CEA-Abogados. Ha sido en dos ocasiones Diputado Federal por el PRI y Senador de la República. Presidió el Senado del 1 de septiembre de 2013 al 31 de agosto de 2014.

En el PRI fue delegado a las Asambleas Nacionales XVIII y XIX, Consejero Político Nacional, Coordinador de Asuntos Jurídicos del Comité Ejecutivo Nacional y Secretario General Adjunto.

Fue Diputado Federal de representación proporcional en la LVIII Legislatura (2000-2003) y en la LX (2006-2009), donde formó parte de las comisiones del Distrito Federal, de Justicia y de Puntos Constitucionales; además de la Comisión investigadora de los contratos con Pemex firmados por el entonces Secretario de Gobernación, Juan Camilo Murillo.

Presidió la Comisión para Investigar los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en cuanto al Origen, Cobro, Destino e Impacto que tiene en sus Finanzas el Pago del Derecho de Trámite Aduanero.

Fue senador por lista nacional para el periodo 2012-2018, cargo que concluyó el 31 de agosto de 2014. El 3 de septiembre solicitó licencia para separarse de su cargo con



la intención de participar en la selección de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El 5 de noviembre de 2015 retomó sus labores en el Senado para presidir la Comisión del Centenario de la Constitución de 1917. Presentó su renuncia como senador en octubre de 2016.

Fue Procurador General de la República en el gobierno de Enrique Peña Nieto del 26 de octubre de 2016 a octubre de 2017.

13. Alberto Elías Beltrán

Es licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho con trayectoria en la Administración Pública Federal, así como en instituciones de procuración de justicia.

En el ámbito privado, fungió como Subdirector Jurídico y de Litigio de diversas instituciones financieras.

Fue asesor en la Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos, así como en la Dirección General de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se desempeñó como Director General Adjunto de Asuntos Normativos e Internacionales y de Procesos Legales en la Unidad de Inteligencia Financiera de esa dependencia.

En la Procuraduría General de la República ocupó el cargo de Director General Adjunto en la Unidad de Proyectos Estratégicos Sistémicos y de asesor en la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales.

En octubre de 2016 fue nombrado como Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República.



El 16 de octubre de 2017, asumió por suplencia la Procuraduría General de la República, cargo que desempeña actualmente.

II. Titulares de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE)

El 19 de julio de 2019, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) cumplirá 25 años de haber sido creada. En estos 24 años (1994-2018), han sido electos cinco presidentes de la República y 13 procuradores generales de la República. Desde su creación, la Fiscalía ha tenido 10 titulares de los cuales tres son mujeres y siete hombres. Sólo un Fiscal terminó su gestión de seis años (Ángeles Fromow). Hubo dos encargados temporales de la FEPADE. Héctor Díaz Santana es el actual titular.



PRESIDENTE	PERIODO	PROCURADOR	PERIODO	TITULAR DE LA FEPADE	PERIODO
Carlos Salinas	1988-1994	Diego Valadés	1994	Ricardo Franco Guzmán	1994
Carlos Salinas	1988-1994	Humberto Benítez	1994	Ricardo Franco Guzmán	1994
Ernesto Zedillo	1994-2000	Antonio Lozano	94-96	Estuardo Mario Bermúdez	1994-1996
Ernesto Zedillo	1994-2000	Jorge Madrazo	96-00	Javier Patiño Camarena	1996-2001
Vicente Fox	2000-2006	Rafael Macedo	00-05	Ma. de los Ángeles Fromow	2001-2006
Vicente Fox	2000-2006	Daniel Cabeza de Vaca	05-06	Ma. de los Ángeles Fromow	2001-2006
Felipe Calderón	2006-2012	Eduardo Medina Mora	06-09	Arely Gómez González	2007-2010
Felipe Calderón	2006-2012	Arturo Chávez y Chávez	09-11	José Luis Vargas Valdéz	2010-2012
Felipe Calderón	2006-2012	Marisela Morales	11-12	Imelda Calvillo Tello	2012
Enrique Peña	2012-2018	Jesús Murillo	12-14	Alfredo Orellana Moyao	2012-2014

Enrique Peña	2012-2018	Arely Gómez	14-16	Miguel Ángel Jiménez González (Encargado de la FEPADE)	Jul. 2014. feb.2015
Enrique Peña	2012-2018	Raúl Cervantes	14-16	Santiago Nieto Castillo	2015- 2017
Enrique Peña	2012-2018	Alberto Elías	16-17	Santiago Nieto Castillo	2015- 2017
Enrique Peña	2012-2018	Alberto Elías	16-17	Alejandro Porte Petit González (Encargado de la FEPADE)	Oct-dic. 2017
Enrique Peña	2012-2018	Alberto Elías	17-18	Héctor Díaz Santana	2017- 2018



1. Ricardo Franco Guzmán

Nació en el Distrito Federal en 1928. Sus estudios profesionales los realizó en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), donde obtuvo el título de abogado con la tesis “Delito e injusta formación del concepto de antijuricidad,” con mención honorífica. Diploma de Perfeccionamiento en Derecho Penal, con mención honorífica, por la Universidad de Roma. Doctor *honoris causa* por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE).

Catedrático de Derecho Penal, Teoría General de la Culpabilidad en la División de Estudios de Posgrado y Presidente del Colegio de Profesores de Carrera en la Facultad de Derecho de la UNAM. Por su labor docente recibió las respectivas medallas al Mérito Académico en 1993 y los diplomas al Mérito Universitario por sus más de 50 años de trayectoria como académico en la UNAM.

Entre su obra se encuentran Delito e injusto: Formación del concade antijuricidad (1958) y Prostitución: estudio de los orígenes, causas, legislación, amplitud, problemas y remedios de un fenómeno que después de siglos sigue preocupando a todos los países del mundo (1973).

En el ámbito público ejerció como Asesor Jurídico de distintas embajadas en México; Subprocurador de Control de Procesos en 1993, Subprocurador Jurídico en 1994 y Fiscal Especial para la Atención de los Delitos Electorales en 1994. Fue asesor externo de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

2. Estuardo Mario Bermúdez Molina

Originario del estado de Veracruz y egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM; con mención honorífica. Obtuvo los grados de Maestro en Ciencias Penales con especialidad en el Área Jurídico-Penal y de Doctor en Ciencias Penales y Política Criminal por el INACIPE; además, realizó cursos de Posgrado en Derecho Penal en la Universidad de Salamanca, España.

Durante 14 años se desempeñó en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal como Juez Mixto de Paz y Juez Penal.

Fue Fiscal Especial para el Caso Tila, en la Procuraduría General de Justicia del estado de Chiapas y Coordinador del Anteproyecto del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primera Legislatura.

En la Procuraduría General de la República (PGR) fue Director General de Control de Procesos, Director General Jurídico, Coordinador General de la Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales y Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales hasta 1996.

3. Javier Patiño Camarena

Originario del Distrito Federal. Licenciado en Derecho por la UNAM; obtuvo el Doctorado en la Universidad de Montpellier, Francia. Imparte las cátedras de Derecho Constitucional y Garantías Individuales y Sociales en



la Facultad de Derecho de la UNAM y en la Maestría de Políticas Públicas del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Ha sido miembro de la Comisión Intersecretarial para el Estudio del Problema Migratorio (1974-1976), Subdirector de Documentación y Asuntos Internacionales (1974-1977), Subdirector de Información y Difusión (1977) y Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo (1983-1985), Jefe del Centro de Documentación de la Secretaría General del IMSS y Director de Asuntos Jurídicos del INEA (1986-1988).

Ha escrito más de 500 artículos editoriales en periódicos de circulación nacional; publicado más de 30 ensayos en revistas especializadas en materia de Derecho, como en la revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas, en el boletín del Centro de Relaciones Internacionales y en la revista Justicia Electoral del Tribunal Federal Electoral.

Fue Magistrado Electoral de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral (1990-1996) y Titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de diciembre de 1996 a enero de 2001.

4. María de los Ángeles Fromow Rangel

Nació el 10 de octubre de 1966 en el Distrito Federal. Es licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM, Maestra en Tributación Fiscal por el Centro de Estudios Financieros de Madrid y Doctora en Derecho Administrativo por la Universidad Complutense de Madrid, España.

Se ha desempeñado como Secretaria General de Acuerdos del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal; Abogada Corporativa, nacional e internacional del grupo empresarial Cemex; profesora de las materias de Derecho Administrativo, Derecho Fiscal y Derecho Penal Electoral



en la UNAM. Ha impartido conferencias, cursos y talleres en todo el país para instituciones electorales, públicas, privadas y de la sociedad civil sobre temas de delitos electorales, democracia y participación ciudadana.

En enero de 2001, durante el gobierno de Vicente Fox y en la gestión de Rafael Macedo de la Concha como Procurador General de la República, fue designada Fiscal Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE)

Fue Titular de la Unidad Coordinadora de Vinculación y Participación Social de la Secretaría de Salud Federal (2006-2011), Directora Corporativa del Grupo Gruma (2011) y Directora en *Chieff* de Metlife (2012).

En septiembre de 2012 fue designada Secretaria Técnica de la Coordinación de Política y Seguridad del equipo de transición del Presidente electo, Enrique Peña Nieto. En enero de 2013 fue designada como Secretaria Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal, cargo que desempeñó hasta octubre de 2016.

5. Arely Gómez González

Nació en la Ciudad de México, el 9 de noviembre de 1952, es licenciada en Derecho por la Universidad Anáhuac, tiene una especialización en Derecho Fiscal por la Universidad Panamericana y es Maestra en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México.

Realizó gran parte de su carrera profesional dentro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) donde se desempeñó como Secretaria de Estudio y Cuenta en el Tribunal Fiscal de la Federación de 1978 a 1980, miembro de la Comisión de Consultoría Jurídica y Formulación de



Programa Educativo de 1987 a 1998, secretaria de la Segunda Sala Adscrita a la Ponencia del ministro Mariano Azuela Guitrón de 1999 a 2003 y Secretaria General de la Presidencia y Oficial Mayor de la Suprema Corte de 2003 a 2006.

En 2006 fue nombrada titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) de la Procuraduría General de la República, cargo que ocupó hasta el año 2010. En 2012 se desempeñó como jefa de la Unidad de Asuntos Nacionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).



En las elecciones de 2012 fue electa senadora de la República por lista nacional postulada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) donde fue presidenta de la Comisión de Transparencia y secretaria de la Comisión de Justicia. El 26 de febrero de 2015 solicitó y obtuvo licencia como senadora, al ser nombrada como Subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, en sustitución de Mariana Benítez Tiburcio.

239

En 2015, el presidente Enrique Peña Nieto la propuso al Senado de la República para el cargo de procuradora general de la República y fue ratificada el 3 de marzo de ese año, por 106 votos a favor, cinco en contra y tres abstenciones. Fue Procuradora de marzo de 2015 al 26 de octubre de 2016. Renunció como procuradora al ser designada como titular de la Secretaría de la Función Pública, cargo que desempeña actualmente.

6. José Luis Vargas Valdéz

Abogado egresado del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); tiene Maestría en Derecho por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, España, y diplomados en Mercadotecnia Política y Campañas

Electorales, Derecho de la Seguridad Nacional y Alta Dirección Gubernamental.

Titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales del 16 de julio de 2010 a febrero de 2012.

La trayectoria profesional de Vargas está ligada al Centro de Investigación y Seguridad Nacional, donde fue Director de Vinculación Institucional, Logística y Proyectos Especiales, y a instancias electorales, como el Instituto Federal Electoral.

Actualmente es Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

7. Imelda Calvillo Tello

Originaria de Guadalajara, Jalisco. Licenciada en Derecho por la Universidad de Guadalajara, Jalisco, y Maestra en Derecho Procesal Penal por el Centro de Estudios Superiores, S.C. en Puebla. Tiene un Diplomado en Juicios Orales y ha asistido a numerosos cursos impartidos por la Procuraduría General de la República y la embajada de Estados Unidos en México.

Cuenta con una larga experiencia en materia de procuración de justicia e investigación ministerial, por haber ocupado diversos encargos durante más de 24 años en la Procuraduría General de la República, donde fungió como Agente del Ministerio Público de la Federación adscrita a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; fue Subdelegada de Control de Procesos Penales y Amparo en Zacatecas y Subdelegada de Procedimientos Penales en Michoacán (1998-2004).

Ha sido Delegada de la Procuraduría General de la República en los estados de Quintana Roo, Tlaxcala y



Puebla (2004-2011). Se desempeñó como Titular de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Fiscales y Financieros de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales (2011-2012).

En febrero de 2012 fue nombrada Fiscal Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Durante su gestión, la Maestra Calvillo Tello le dio un fuerte impulso a las políticas de Blindaje Electoral y capacitación en materia de prevención de los delitos electorales; suscribió 37 instrumentos jurídicos con gobiernos estatales, procuradurías generales de Justicia, institutos y tribunales electorales locales y un “Memorándum de Entendimiento con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)”.



8. Alfredo Orellana Moyao

Nació en el Distrito Federal. Es licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Cuenta con especialidad en Cultura de la Legalidad por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2003.

Realizó los estudios del Programa de Doctorado en Derecho Constitucional, Facultad de Derecho de la UNAM. Cursó Sistemas Penales Comparados en la Escuela de Derecho y Diplomacia de Fletcher en la Universidad de Tufts, Estados Unidos; en la Universidad del Externado de Colombia y en la Universidad Católica de Chile.

Se desempeñó como asesor de la Comisión de Energía del Senado de la República (1992-1993). Fue Asesor del Consejo General del Instituto Federal Electoral (1994-1995) y Coordinador de Asesores para la Reforma Electoral del Senado de la República, de 1996 a 1997.

Fue director de Asuntos Legales de la Unidad de Promoción de Inversiones de Secretaría de Energía, de

1999 a 2000. De 2003-2004 fue Director General Adjunto de Regulación en la Comisión Reguladora de Energía y Asesor Legal del Comité para la Capitalización de la Industria Petroquímica No Básica.

Durante los procesos electorales de 2006 y 2009, se desempeñó como Consejero Local del Distrito Federal. Fungió como coordinador de asesores en la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2007-2010). En 2011 se desempeñó como Secretario de Estudio y Cuenta en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Fue Coordinador de asesores del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El 15 de diciembre de 2012 tomo posesión como titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, cargo que desempeñó hasta el 15 de julio de 2014.

Actualmente es jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Comisión Reguladora de Energía de la Secretaría de Energía.

9. Santiago Nieto Castillo

Nació en el Distrito Federal el 27 de enero de 1973. Es licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro (1991-1996). Cuenta con Maestría y Doctorado por la Facultad de Derecho de la UNAM (1997-2003). Recibió la Medalla Ignacio Luis Vallarta, por el más alto rendimiento académico en el programa de doctorado de la UNAM en 2004.

Obtuvo el Diploma del Máster Internacional en Derecho Penal, Constitución y Derechos, organizado por el Foro Latinoamericano para la Seguridad Urbana y la Democracia, bajo los auspicios académicos de la



Universidad Autónoma de Barcelona. Tiene estudios en la Escuela Judicial del Consejo General del Poder Judicial español, Barcelona, España, octubre de 2009.

Ha sido investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2014-2018) y Profesor Investigador del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chiapas (2013).

Fue Magistrado Electoral de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de la V Circunscripción Plurinominal y Presidente de la Sala Regional desde noviembre de 2008 hasta marzo de 2013.

En el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fue Jefe de la Unidad de Investigación del Centro de Capacitación Judicial Electoral (2007-2008) y Secretario de Estudio y Cuenta adjunto a la Ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza. En el Instituto de la Judicatura Federal, fue Secretario Técnico de Análisis e Informes (2005-2006).

En la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, fue Asesor y Secretario Particular de la Contadora Mayor de Hacienda (2000-2003). En el Instituto Federal Electoral, fue asesor de los Consejeros Electorales Jaime Cárdenas y Manuel González Oropeza (1997 -2000).

Es Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores desde 2008, profesor en diversas universidades. Es autor y coautor de libros y ha publicado ensayos en revistas especializadas.

El 19 de febrero de 2015, con 95 votos a favor y una abstención, el Senado de la República lo eligió como titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, cargo al que renunció en octubre de 2017.



En septiembre de 2018 se anunció que será titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

10. Héctor Marcos Díaz Santana Castaños

Nació el 25 de abril de 1967. Es licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara (1987-1992), Diplomado de Especialización en Política Gubernamental por el Instituto de Administración Pública de Jalisco (1992), Especialización en Derechos Humanos del Instituto de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, España (1993-1994); Especialización en Altos Estudios Internacionales por la Sociedad de Estudios Internacionales de Madrid (1995), Especialización en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid (1996-1997), Estudios de Posgrado en Técnicas de Investigación social por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina y Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, obteniendo la calificación de *apto cum laude* por unanimidad.

Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I, desde julio de 2001 a la fecha y cuenta con una amplia actividad docente como profesor en la Universidad de Guadalajara, profesor invitado en la Cátedra Jean Monet de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid (1997), profesor invitado en el Instituto de Derecho Comparado de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid (1998), profesor de licenciatura y maestría en la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac del Sur, profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, (1998-2004), profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM (2006 a la fecha), profesor investigador del Centro de Investigaciones



Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS), del Instituto Politécnico Nacional (2009 a la fecha) y profesor invitado en las universidades de Buenos Aires y San Andrés (Argentina), Complutense de Madrid, República de Uruguay y en diversas universidades del país.

Cuenta con una amplia experiencia laboral en el Departamento de Trabajo y Previsión Social del gobierno de Jalisco (1993), Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (1998-1999); Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México (1999-2004); Coordinación de Asesores de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (2004-2005), Dirección General de Política Criminal, Coordinación y Desarrollo en Materia de Delitos Electorales de la FEPADE (2005-2009), y Dirección General de Coordinación Interinstitucional de la Secretaría Técnica del Consejo del Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (2013-2016) de la Secretaría de Gobernación.



Tiene amplia experiencia como Consejero Electoral Suplente del Consejo Electoral del estado de Jalisco (2001-2005), consultor permanente del Centro Carter en materia electoral (desde 2003) y de la Organización de Estados Americanos (OEA), coordinador general del Diagnóstico de la Justicia Electoral en las entidades federativas, Suprema Corte de Justicia de la Nación (2009-2010). De 1996 a 2017 fue asistente por invitación como observador internacional en los procesos electorales presidenciales de España (1996), Chile (1999), EEUU (2000), Argentina (2003), Venezuela (2003, 2004 y 2012), República Dominicana (2004), Bolivia (2010), Nicaragua (2011), Paraguay (2013), Honduras (2014), El Salvador (2015) y Ecuador (2017). De 2015 a noviembre de 2017, fue miembro del Comité Técnico de Evaluación del Programa de Evaluación de Apoyo a la Observación Electoral del Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Cuenta con numerosas publicaciones de libros y ensayos en revistas especializadas de México y el extranjero sobre la financiación de partidos políticos, elecciones, democracia mexicana, Derecho Electoral mexicano, parlamentarismo, sistemas y procesos electorales comparados, Estado y gobierno, reforma constitucional, compra y coacción del voto, blindaje electoral, delitos electorales, gobernabilidad democrática, representación política, derechos políticos, políticas públicas, gobiernos locales, nuevo sistema de justicia penal, seguridad pública y modernización y malestar social.

29 EFADE Difunde



246

Ha impartido conferencias en México y el extranjero y recibido distinciones académicas como la Medalla al Mérito Jurídico “Vasco de Quiroga”, otorgado por el Gobierno del Distrito Federal, la Barra Nacional de Abogados y la delegación Álvaro Obregón, en 2010. Asimismo, cuenta con amplia experiencia como articulista y comentarista de radio y televisión en La Crónica, El Informador de Guadalajara, El Universal, El Sol de México, El Economista, El Herald, Canal 34 del Estado de México, Detrás de la Noticia, Radio Fórmula, Radio UNAM y Canal 40. Es miembro del Consejo Editorial del Diario Reforma.

El 15 de diciembre de 2017, con 93 votos a favor y siete abstenciones, el Pleno de la Cámara de Senadores lo eligió como titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, para el periodo 15 de diciembre de 2017 a 30 de noviembre de 2018.

FEPADE DIFUNDE NÚMERO 29

Se terminó de imprimir
el día 28 de noviembre del 2018.

En Imprenta Trazo Binario, S.A. de C.V.
Calle Campesinos No. 223-E, Colonia Granjas
Esmeralda, C.P. 09810, Delegación Iztapalapa,
Ciudad de México.

Su edición consta de 1,000 ejemplares.